Rijksoverheid

IBO Zelfstandigen zonder personeel

April 2015

Colofon

Titel	IBO Zelfstandigen zonder personeel
Bijlage(n)	5 bijlagen
Inlichtingen	**Ministerie van Financiën** Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

Voorwoord

In mei 2014 startte het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), met de opdracht om vóór 1 december 2014 een rapport op te leveren van maximaal 30 pagina's plus een samenvatting van maximaal 5 pagina's.

Dat is in meerdere opzichten niet helemaal gelukt, kunnen we constateren. De klus – het beschikbaar maken van een uitgebreide analyse, inventarisatie en beleidsopties voor een publieke discussie over de inkomens- en vermogenspositie van zzp'ers, hun positie op de arbeidsmarkt, de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling, de verhouding tot andere groepen en de aansluiting van het stelsel van sociale zekerheid – bleek dermate complex dat simpelweg meer tijd én ruimte nodig was.

Die complexiteit hangt samen met de veelzijdigheid van het onderwerp. Dé zzp'er bestaat niet, en het is onmogelijk om volledig recht te doen aan de verscheidenheid, in alle facetten, van de mensen om wie het gaat. Maar ook een onderzoek naar de verhouding tot andere groepen, zoals genoemd in de opdrachtformulering, leidt al snel tot een beschouwing over bijkans het hele stelsel van sociale zekerheid, de arbeidsmarkt en de fiscaliteit.

Daarbij gaat het bijna per definitie over zaken die politiek en maatschappelijk zeer gevoelig liggen. Voor sommigen is de zzp'er de "kanarie in de kolenmijn" – een signaal dat er iets grondig mis is met het functioneren van de Nederlandse arbeidsmarkt en het stelsel van sociale zekerheid. Anderen vergelijken de groei van het aantal zzp'er met een "koekoeksjong" en zien vooral oneerlijke concurrentie tussen zelfstandigen en werknemers, waarbij de laatsten het onderspit delven. En voor weer anderen vormt de zzp'er de "kip met de gouden eieren", een belangrijke bron van flexibiliteit en nieuw ondernemerschap, waarmee Nederland zich in internationaal perspectief positief onderscheidt.

De werkgroep heeft getracht weg te blijven van dergelijke beelden en de eigen analyse, met oog voor de mogelijke nuances, gebaseerd op feitelijke informatie uit een veelheid van (statistische) bronnen, beleidsanalyses en onderzoeksrapporten. Er is daarnaast met meer dan honderd mensen (zzp'ers, wetenschappers, opdrachtgevers, belangenbehartigers) gesproken. De werkgroep wil alle betrokkenen graag hartelijk bedanken. De grote bereidheid informatie te verschaffen toont hoe zeer de vraagstukken die de werkgroep heeft onderzocht momenteel in de belangstelling staan. Een speciaal woord van dank gaat uit naar de zzp'ers die zijn geportretteerd voor dit rapport. De portretten zijn verspreid over het rapport weergegeven en zijn bedoeld om een beeld te geven van de mensen achter het abstracte begrip 'zzp'er', zonder overigens de illusie te hebben hiermee volledig of zelfs maar representatief te zijn.

Bij de totstandkoming van het rapport heeft de werkgroep zo goed mogelijk gebruik gemaakt van de beschikbare informatie en daarbij getracht aan alle inbreng recht te doen. Het uiteindelijke rapport zelf is het product van de werkgroep en van niemand anders. Daarbij past ook een persoonlijk woord van dank. Als extern voorzitter heb ik leiding gegeven aan een interdepartementale werkgroep met mensen van zeer verschillende beleidsmatige achtergrond. Ondanks die verschillen, en ondanks de stevige discussies die vaak zijn gevoerd, was er altijd bereidheid naar elkaar te luisteren en actief bij te dragen aan de totstandkoming van een afgewogen rapport. Ik wil alle werkgroepleden en de vele betrokkenen op de verschillende departementen hartelijk bedanken voor hun onmisbare inbreng en de tijd die ze aan dit IBO hebben willen besteden. Maar de meeste dank gaat uit naar mijn vier secretarissen, die bijna een jaar lang met niet aflatende energie, vasthoudendheid, scherpte én humor dit rapport hebben mogelijk gemaakt. Onze opdracht is hiermee afgerond – de publieke discussie zal verder gaan.

Pieter Hasekamp
April 2015

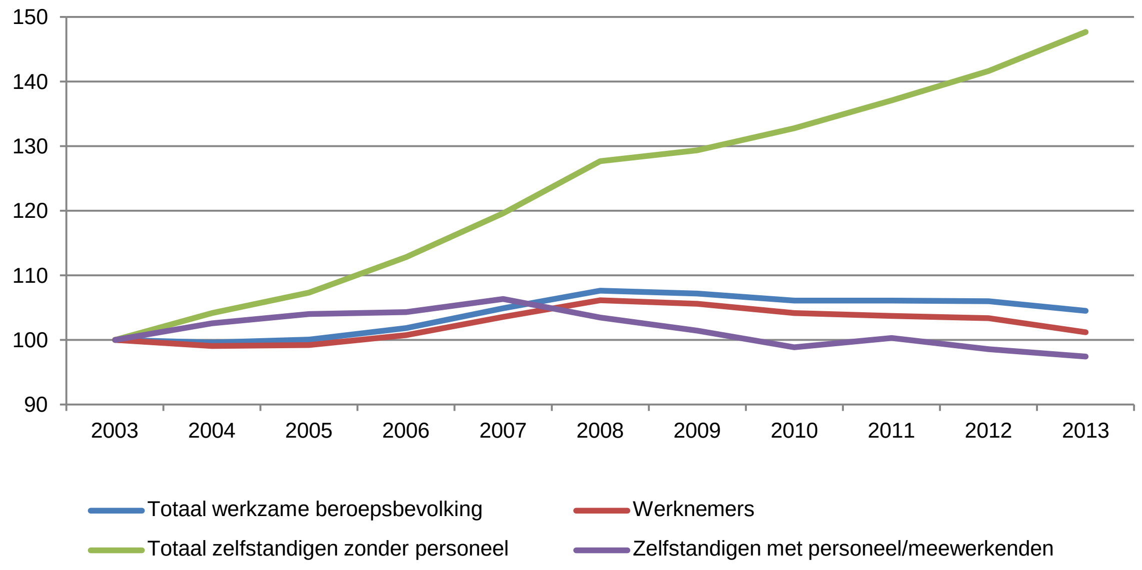
Inhoudsopgave

Portretten

Samenvatting

Het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) is het laatste decennium met bijna 50 procent toegenomen. Hiermee verdienen ongeveer 800 duizend zzp'ers als zelfstandige hun hoofdinkomen, terwijl er ongeveer 600 duizend zzp'ers zijn die als zelfstandige bijverdienen, maar een ander hoofdinkomen hebben. Het aandeel zzp'ers in de Nederlandse beroepsbevolking nam in het laatste decennium aanzienlijk sneller toe dan gemiddeld in de EU. Daardoor zijn er in ons land mogelijk meer gevolgen voor het stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid dan in andere Europese landen en is de opkomst van zzp'ers in Nederland – meer dan in andere landen – onderwerp van debat.

Figuur 1: Groei werknemers en zelfstandigen (2003=100) (CBS Statline, 2014)



Conclusie 1: De sterke toename van het aantal zzp'ers in Nederland in het laatste decennium is opvallend: het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking nam aanzienlijk sneller toe dan gemiddeld in de EU.

In dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) worden de oorzaken van de opkomst van zzp'ers in Nederland onderzocht en wordt gekeken naar de gevolgen voor de economische groei, de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën. Vervolgens wordt bekeken hoe aanpassingen in het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit mogelijke positieve effecten van de opkomst van zzp'ers kunnen versterken of mogelijke negatieve effecten weg kunnen nemen. Bij de beleidsaanbevelingen wordt uitgegaan van het huidige stelsel. Daarbij wordt aangegeven welke lessen uit dit IBO betrokken kunnen worden bij toekomstige stelselherzieningen in de fiscaliteit, het arbeidsrecht en de sociale zekerheid. In dit IBO wordt primair gekeken hoe onderliggend beleid verbeterd kan worden. Dit kan gevolgen hebben voor het toezicht en de handhaving door de Belastingdienst en de Inspectie SZW. In dit IBO worden geen aanbevelingen ten aanzien van het handhavingsbeleid en de handhavingsinstrumenten zoals de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) gedaan.

Zzp'ers

In dit rapport wordt een zo breed mogelijke definitie van de zzp'er gehanteerd: een persoon die een inkomen verkrijgt door voor eigen rekening en risico een bedrijf of beroep uit te oefenen en geen personeel in dienst heeft. Als vanuit een fiscaal perspectief naar de zzp'er wordt gekeken, dan ligt de focus op zzp'ers die ondernemer voor de inkomstenbelasting (IB-ondernemer) zijn. Met name de vrijheid en onafhankelijkheid noemen veel zzp'ers als een belangrijk startmotief. De meesten blijken ook daarna gelukkig met hun keuze: zzp'ers vinden vaak dat ze leuk werk hebben,

waarin ze zich kunnen ontplooien en waarbij arbeidstijden aansluiten bij de thuissituatie. Opdrachtgevers geven aan graag met zzp'ers te werken vanwege hun flexibiliteit en hun specialistische kennis.

Voor een minderheid van de zzp'ers is het startmotief negatief. Deze groep wordt zzp'er bij dreigende werkloosheid of omdat zij geen (geschikte) baan in loondienst kunnen vinden. Een klein deel van de zzp'ers is sterk afhankelijk van één opdrachtgever en heeft weinig autonomie. Hun onderhandelingsmacht bij het bepalen van tarieven is beperkt. De omvang van deze groep is moeilijk precies vast te stellen, maar OESO schat hun omvang op ongeveer 15 procent van de zzp'ers. Schijnzelfstandigen zijn een gedeeltelijk hiermee overlappende categorie personen die zich formeel presenteren als zelfstandige maar feitelijk werkzaam zijn in een dienstbetrekking. In onderzochte sectoren (bouw, transport, zorg en zakelijke dienstverlening) is een aandeel schijnzelfstandigen van tussen de 2 en 17 procent van de zelfstandigen gevonden.

Conclusie 2: Veel zzp'ers geven aan te kiezen voor de vrijheid en onafhankelijkheid die het ondernemerschap biedt. Hun opdrachtgevers en klanten geven aan te kiezen voor flexibiliteit en specialistische kennis. Een beperkt deel wordt zzp'er terwijl deze personen liever werknemer zouden willen zijn.

Om de opkomst van zzp'ers in Nederland te kunnen duiden is hierna een aantal kenmerken van de groep op een rij gezet. Bij dit beeld van de gemiddelde zzp'er moet een belangrijke kanttekening worden geplaatst: de groep zzp'ers is zeer heterogeen.

- Zzp'ers zijn vaker man, gemiddeld hoger opgeleid en ouder dan werknemers. Ongeveer driekwart van de zzp'ers biedt arbeid of diensten aan. In deze groep zit ook de sterkste groei. Ongeveer een kwart van de zzp'ers biedt producten aan.
- Zzp'ers werken in vergelijking met werknemers relatief vaak in de zakelijke dienstverlening, de bouwnijverheid, de landbouw en de cultuur- en recreatiesector. Zij werken minder vaak in de gezondheidszorg, de industrie en het openbaar bestuur. Het percentage zzp'ers dat werkt in de landbouw is duidelijk afgenomen, terwijl het aandeel in de bouwnijverheid, de zakelijke dienstverlening en de gezondheidszorg het sterkst is toegenomen.
- De zzp-populatie is dynamisch en kent veel in- en uitstroom. De instroom komt uit loondienst, uit werkloosheid en uit inactiviteit. Na vier jaar is ruim de helft van deze groep nog actief als zzp'er. Uitstromers gaan vooral (weer) in loondienst. Een deel wordt (weer) werkloos of inactief.
- Jongere en oudere zzp'ers stromen relatief vaak in vanuit inactiviteit, daartussen is er vooral instroom uit werknemerschap.
- Het aandeel zzp'ers dat doorgroeit en personeel aanneemt is beperkt. De grote meerderheid van de zzp'ers geeft aan geen ambitie te hebben om zelfstandige met personeel (zmp'er) te worden.
- Zzp'ers hebben in hun arbeidsverleden vaker een beroep op een uitkering gedaan dan werknemers met een vast contract en ongeveer even vaak als werknemers met een flexibel contract. Hun ervaren gezondheid is vergelijkbaar met die van werknemers. Ongeveer één op de drie zzp'ers verzekert zich tegen arbeidsongeschiktheid.
- Zzp'ers hebben een lager gemiddeld persoonlijk bruto inkomen dan werknemers (respectievelijk 33 duizend en 37 duizend euro), maar het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen is gelijk (gemiddeld 27 duizend euro). Het lagere inkomen van de zzp'er wordt gecompenseerd door de lagere belasting- en premiedruk en een hogere toeslagenaanspraak.
- Zzp'ers hebben gemiddeld meer vermogen – waaronder onroerend goed – dan werknemers. In deze vergelijking wordt echter geen rekening gehouden met het tweedepijler-pensioen van werknemers. Vooral aan het einde van hun loopbaan hebben zzp'ers gemiddeld een relatief groot vermogen bij elkaar gespaard, hetgeen erop wijst dat dit voor hen ook dient als pensioenreservering.

- Het vermogen en (huishoud)inkomen van zzp'ers is schever verdeeld dan bij werknemers. Het gemiddeld inkomen is redelijk vergelijkbaar met het gemiddeld inkomen van werknemers, maar goedverdienende zzp'ers verdienen gemiddeld meer dan goedverdienende werknemers en er zijn relatief meer zzp'ers met een huishoudinkomen beneden de lage-inkomensgrens dan werknemers. Dit wordt voor een deel verklaard doordat het inkomen van zelfstandigen over de tijd sterker schommelt. Overigens is de spreiding bij zelfstandigen met personeel (zmp'ers) nog groter.
- Het inkomen en vermogen van zzp'ers hangt in beperkte mate met elkaar samen: bij werknemers is er een duidelijker verband tussen inkomen en vermogen dan bij zzp'ers. Ook zzp'ers met een laag (huishoud)inkomen hebben soms een substantieel vermogen.
- Huishoudens met zelfstandigen gaan na pensionering naar verwachting gemiddeld 74 procent van het voorgaande inkomen ontvangen, tegenover gemiddeld 83 procent voor alle huishoudens. De spreiding van dit verwachte vervangingsinkomen is bij zelfstandigen vrij groot; voor ongeveer een kwart is het lager dan 50 procent, voor een kwart is dit tussen de 50 en 70 procent en voor de helft is dit meer dan 70 procent. De huidige gepensioneerde zzp'ers hebben gemiddeld een even hoog pensioen als de huidige gepensioneerde werknemers.

Conclusie 3: De groep zzp'ers is heterogeen en hun inkomens, vermogens en de mate waarin zij verzekerd zijn tegen onzekerheden lopen sterk uiteen. De spreiding is groter dan bij werknemers het geval is.

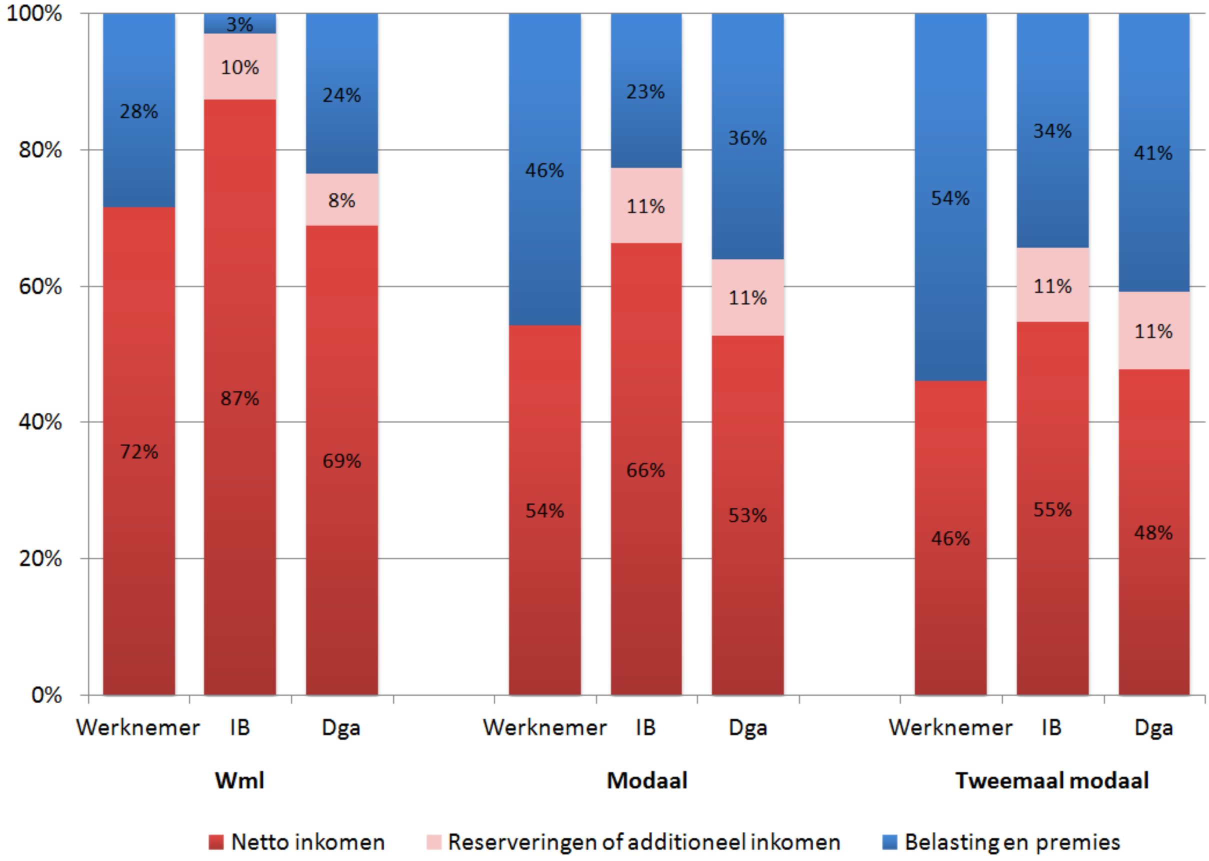
Oorzaken van de opkomst van zzp'ers

De factoren die een rol spelen bij het besluit zzp'er te worden of er één in te huren lopen uiteen. Persoonlijke motieven, de sociale omgeving, institutionele factoren en eigenschappen van een bepaalde sector lopen door elkaar heen en kunnen per subgroep verschillen. Voor een verklaring van de groei van het aandeel zzp'ers in Nederland is het ook van belang te kijken naar de trends op macroniveau. Technologische ontwikkelingen en veranderingen in de sectorstructuur en productiewijze leiden tot een beweging van productie in grote ondernemingen naar productie in kleinschalige netwerken en een grotere behoefte aan flexibiliteit. Arbeidsmigratie leidt in een aantal sectoren tot druk op arbeidsvoorwaarden, waarvoor zzp'ers een oplossing bieden. Ook demografie speelt een rol: ouderen zijn relatief vaker zzp'er. De vergrijzing verklaart derhalve ook een deel van de groei.

Zowel veranderende persoonlijke voorkeuren als trends op macroniveau bieden echter op zichzelf geen verklaring voor de afwijkende trend in Nederland ten opzichte van vergelijkbare landen wat betreft het aandeel zzp'ers, omdat deze ontwikkelingen zich ook in die landen voordoen. Het is dan ook aannemelijk dat specifiek Nederlandse institutionele factoren een deel van de verklaring vormen. Er bestaat in Nederland een relatief groot verschil in fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling tussen zzp'ers en werknemers. Het verschil in de fiscale behandeling met werknemers is vooral groot bij de zzp'ers die IB-ondernemer zijn. De verschillen in institutionele behandeling zijn sinds eind jaren negentig gegroeid. Met de introductie van de uitgebreide rechtsgevolgen van de VAR zijn de risico's die gepaard gaan met het inhuren van zzp'ers verkleind.

Zzp'ers komen in aanmerking voor diverse fiscale ondernemingsfaciliteiten en – als zij IB-ondernemer zijn – voor ondernemersfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Dit leidt tot een lagere belasting- en premiedruk en een aanspraak op hogere toeslagen voor IB-ondernemers, zoals figuur 2 laat zien.

Figuur 2: Netto besteedbaar inkomen bij gelijke bruto loonkosten/winst inclusief en exclusief reserveringen voor pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en leegloop

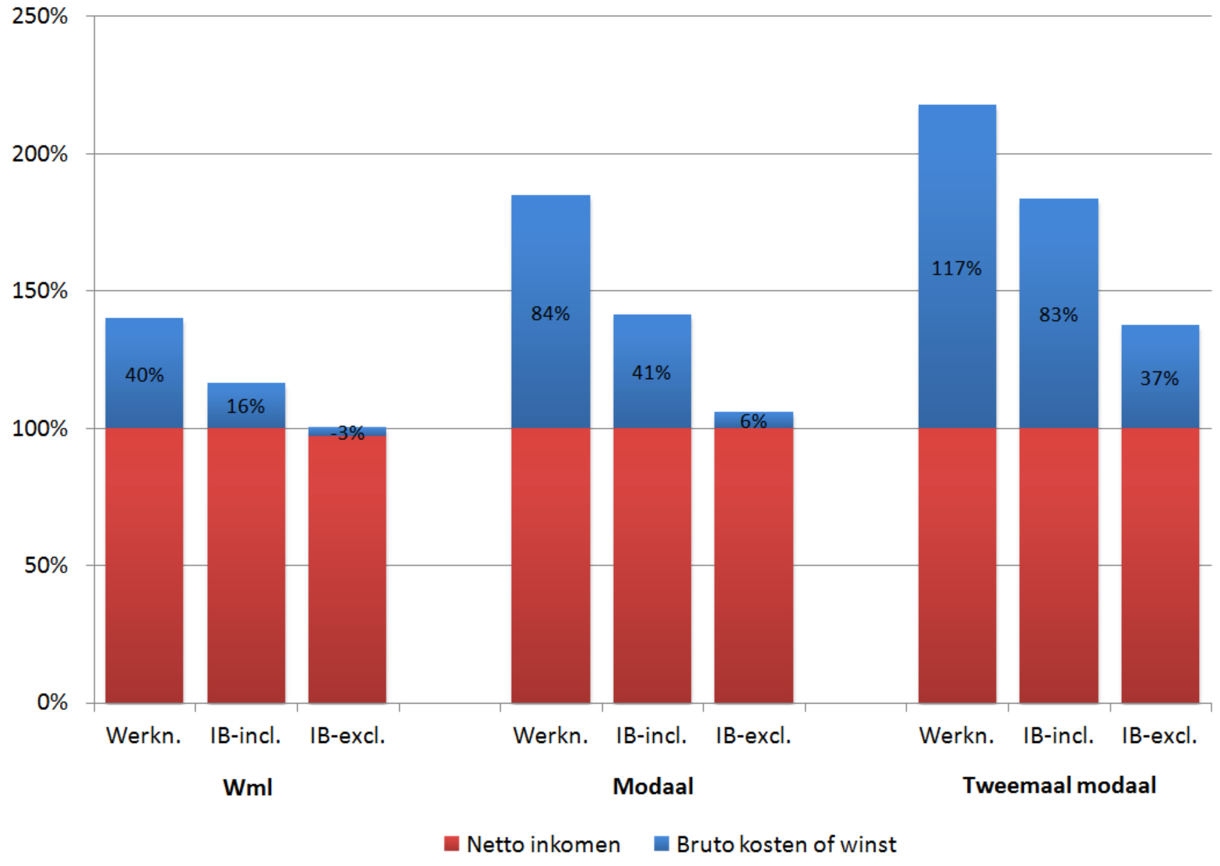


Figuur 2 laat zien wat een werknemer, IB-ondernemer en een directeur-grootaandeelhouder (dga) als netto besteedbaar inkomen overhouden bij gelijke loonkosten/winst op drie inkomensniveaus. De IB-ondernemer houdt in de drie gepresenteerde situaties het meest over. Op minimumniveau houdt hij bijvoorbeeld 87 procent van zijn winst over als netto besteedbaar inkomen, bij tweemaal modaal is dit teruggelopen tot 55 procent. De werknemer houdt op deze niveaus respectievelijk 72 en 46 procent van zijn bruto loonkosten over. Op modaal niveau verschilt het netto inkomen tussen een werknemer en een IB-ondernemer die reserveringen maakt bij gelijke bruto loonkosten/winst circa 5,5 duizend euro per jaar, ofwel 450 euro per maand. Wanneer geen reserveringen worden gemaakt of verzekeringen worden afgesloten dan houden de IB-ondernemer en dga een groter netto inkomen over, maar daar staat dan tegenover dat zij een lager inkomen hebben na pensionering, in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid of bij gebrek aan opdrachten.

Zzp'ers worden – enkele specifieke groepen uitgezonderd – in tegenstelling tot werknemers niet beschermd door het ontslagrecht, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Arbeidstijdenwet (ATW) en afspraken in cao's. De zzp'er is niet verplicht verzekerd via de werknemersverzekeringen, spaart niet – zoals de meeste werknemers – verplicht collectief voor zijn pensioen in de tweede pijler en ontvangt geen loondoorbetaling bij ziekte. Werkgevers en werknemers hebben hierdoor een hogere premielast dan opdrachtgevers en opdrachtnemers, ook omdat sociale partners de wettelijke regelingen vaak in cao's bovenwettelijk aanvullen. Een zzp'er bepaalt zelf welke voorzieningen hij treft voor periodes van ziekte, arbeidsongeschiktheid, vakantie, werkloosheid en de oude dag. De eventuele kosten hiervan wordt hij geacht middels zijn tarieven te financieren. Of dit ook lukt is afhankelijk van de onderhandelingspositie van de betreffende zzp'er ten opzichte van zijn opdrachtgever(s).

Deze verschillen in regelgeving maken het voor werkenden relatief interessant om als zzp'er te werken en voor werkgevers of opdrachtgevers om werk door een zzp'er uit te laten voeren. Deze prikkel ligt bij de werkende indien deze als zzp'er beschikt over een goede onderhandelingspositie en de risico's en voorzieningen in zijn tarief kan inprijzen, en tevens zelf profiteert van de fiscale voordelen. Omgekeerd kan de prikkel ook liggen bij de werkgever of opdrachtgever. Deze kan een kostenvoordeel realiseren wanneer de zzp'er niet beschikt over onderhandelingsmacht en daardoor geen reserveringen in zijn tarief kan doorberekenen en het fiscale voordeel doorgeeft aan de opdrachtgever. Een werknemer is op Wml-niveau dan tot ruim 40 procent duurder dan een zzp'er, zoals figuur 3 laat zien. De fiscale faciliteiten fungeren dan als tariefsubsidie, die er toe bij kan dragen dat een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tot stand komt. Bij een evenwichtige onderhandelingspositie kan zowel de opdrachtgever als de zzp'er netto beter af zijn dan in een eventuele werkgever-werknemerrelatie.

Figuur 3: Kosten IB-ondernemer en werknemer bij gelijk netto besteedbaar inkomen inclusief en exclusief reserveringen voor pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en leegloop



Figuur 3 laat zien welk effect fiscale regelingen, werknemersverzekeringen en reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioen hebben op de kosten voor een werkgever of opdrachtgever. De kolommen tonen de totale kosten bij een gelijk netto inkomen van een werknemer en een IB-ondernemer. Op Wml-niveau kost een werknemer 140 procent van zijn netto besteedbaar inkomen. De extra kosten bestaan uit belastingen, sociale premies en pensioenpremies. Een IB-ondernemer die vergelijkbare reserveringen maakt (IB-incl.) kost op Wml-niveau 116 procent van zijn netto besteedbaar inkomen. Wanneer een zzp'er geen opslag in zijn tarief opneemt voor reserveringen (IB-excl.), wordt het kostenverschil met de werknemer aanzienlijk groter. De IB-ondernemer kost op Wml-niveau dan 97 procent van zijn netto besteedbaar inkomen, omdat hij toeslagen ontvangt. In deze figuur zijn kosten die voorvloeien uit cao-afspraken en werkgeversrisico's als leegloop en ontslag nog niet in beschouwing genomen.

Conclusie 4: De groei van het aantal zzp'ers komt deels door technologische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen. Het is echter aannemelijk dat de snelle groei ten opzichte van het buitenland ook wordt verklaard door institutionele factoren. Er bestaat in Nederland een groot verschil in fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling tussen zzp'ers en werknemers.

Gevolgen van de opkomst van zzp'ers
Zzp'ers hebben hun eigen functie in de economie: zij zorgen – samen met flexibele werknemers – voor aanpassingsvermogen bij bedrijven en in de economie en voorzien in een behoefte aan flexibiliteit en specialistische kennis. Ondernemerschap kan gepaard gaan met positieve externe effecten zoals innovatie en werkgelegenheid en draagt in dat geval bij aan de economische groei. Dit kan een reden zijn voor stimulering van ondernemerschap. Zzp'ers hebben in vergelijking met andere ondernemingen een bescheiden rol bij het creëren van innovaties, maar hebben soms de rol van toepasser van ontwikkelde kennis en van faciliteerder van innovaties. Een beperkt deel van de zzp'ers behoort tot de categorie ambitieuze ondernemers die relatief sterk bijdragen aan innovatie en economische groei. Het grootste deel van de zzp'ers is in vergelijkbare mate innovatief als een gemiddelde werknemer. De toename van het aantal zzp'ers in Nederland is op macroniveau niet gepaard gegaan met een toename van de R&D-uitgaven. De opkomst van zzp'ers gaat dus in beperkte mate gepaard met positieve externe effecten.

Mogelijk heeft de opkomst van zzp'ers een positief effect op het aantal gewerkte uren en de arbeidsparticipatie van bepaalde groepen. Sommigen zijn als zzp'er aan de slag, terwijl zij geen baan als werknemer konden vinden. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is hierdoor waarschijnlijk extra werkgelegenheid ontstaan, deels doordat zzp'ers tegen lagere kosten kunnen werken dan werknemers.

Conclusie 5: Zzp'ers zorgen – samen met flexibele werknemers – voor aanpassingsvermogen bij bedrijven en in de economie. Zzp'ers hebben een bescheiden rol bij het creëren van innovaties. De opkomst van zzp'ers gaat daarmee in beperkte mate gepaard met positieve externe effecten. Er ontstaat waarschijnlijk extra werkgelegenheid, deels doordat zzp'ers tegen lagere kosten kunnen werken.

Ongeveer twee van de drie zzp'ers verzekeren zich niet tegen arbeidsongeschiktheid. Dit is deels het gevolg van rationele overwegingen, zoals de beschikbaarheid van andere inkomensbronnen en vermogen, maar kan ook worden verklaard doordat een verzekering voor zzp'ers met een minder goede gezondheid of een bepaald beroep erg duur is, zzp'ers niet goed vooruit kijken of een te positieve risico-inschatting maken. Veel zzp'ers hebben een financiële buffer om ondernemersrisico's zoals een gebrek aan opdrachten of kortdurend ziekteverzuim op te kunnen vangen. Buffers zullen vaak echter niet toereikend zijn om langdurig ziekteverzuim of inkomstenderving bij arbeidsongeschiktheid te kunnen opvangen. Zzp'ers met een slechte onderhandelingspositie zijn minder goed in staat verzekeringspremies en reserveringen voor bufferopbouw in hun tarieven te verdisconteren. Een laag niveau van getroffen voorzieningen bij deze zzp'ers komt dan voort uit noodzaak en kan een gevolg zijn van concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden zou ertoe kunnen leiden dat het in sommige sectoren alleen nog mogelijk zou zijn om als zzp'er te werken. Er vindt in dat geval vervanging van werknemers plaats. Ook kunnen zelfstandigen onder ruimere arbeidsomstandigheden werken dan werknemers. Er zijn volgens de Inspectie SZW signalen dat er risico's zijn voor gezonde en veilige werkomstandigheden van zzp'ers in de zorg en welzijnssector, de bouw en de pakketdienstensector.

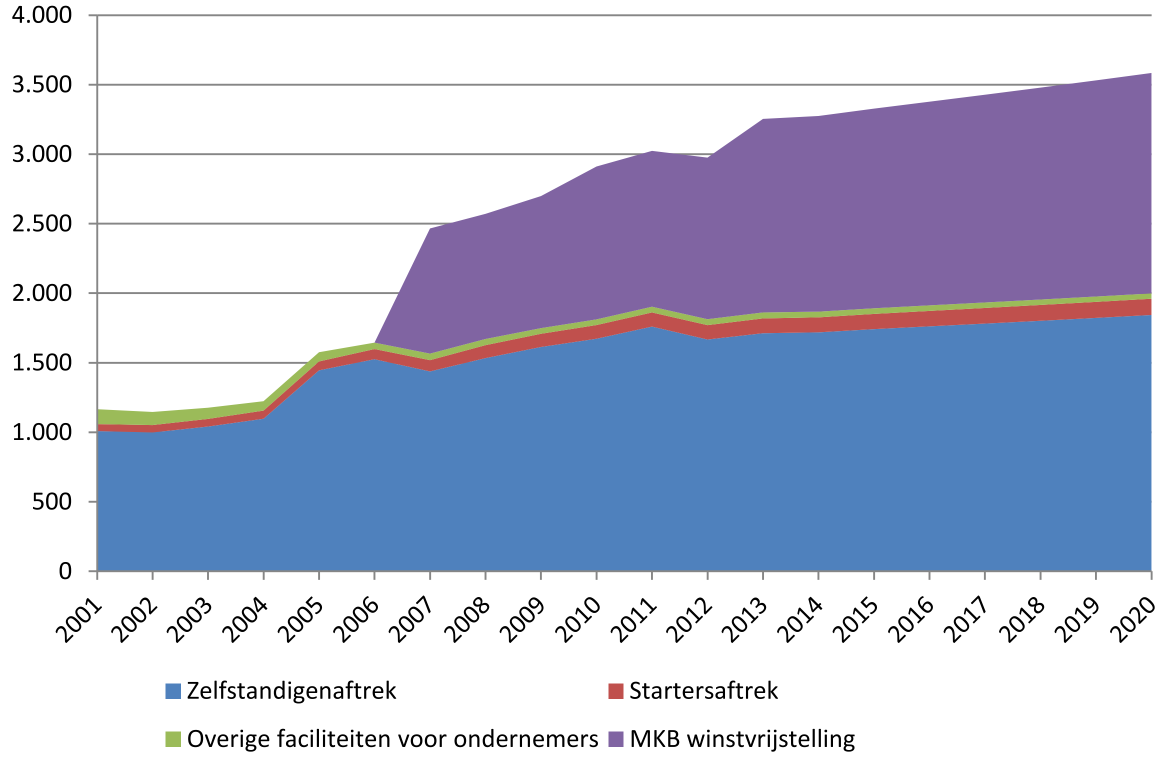
Het zou voor mensen met relatief lage kansen op bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid of werkloosheid interessant kunnen zijn om zzp'er te worden, omdat zij als werknemer meer moeten bijdragen aan werknemersverzekeringen dan zij verwachten er profijt van te hebben. Door zzp'er te worden onttrekken zij zich dan aan het verplichte solidaire systeem van sociale zekerheid. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit proces zich in de praktijk voordoet: zzp'ers lijken in verzekeringstermen geen betere risico's te zijn dan werknemers. Ook zijn er geen aanwijzingen dat

de groei van het aantal zzp'ers gepaard is gegaan met een hoger beroep op de bijstand. Er is mogelijk wel een effect op het maatschappelijk draagvlak en het bereik van het sociale zekerheidsstelsel, doordat er concurrentie plaatsvindt tussen groepen die wel verplicht verzekerd zijn (werknemers) en groepen die zich – vrijwillig of noodgedwongen – niet of minder verzekeren (zzp'ers). Wanneer werkgevers als gevolg van deze concurrentie in toenemende mate kiezen voor het inhuren van zzp'ers in plaats van het in dienst nemen van werknemers dan neemt het bereik van het sociale zekerheidsstelsel af. Ook kan het grote verschil in belasting- en premiedruk leiden tot gevoelens van onrechtvaardigheid en een afnemende bereidheid om bij te dragen.

Conclusie 6: Er zijn geen aanwijzingen dat de opkomst van zzp'ers leidt tot een slechter gemiddeld risicoprofiel van werknemers of een hoger beroep op de bijstand, en daarmee tot een afnemend financieel draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel. Het maatschappelijk draagvlak onder het stelsel kan wel onder druk komen te staan; een groot verschil in belasting- en premiedruk kan leiden tot oneigenlijke concurrentie en gevoelens van onrechtvaardigheid.

Zzp'ers maken in grote lijnen dezelfde aanspraak op overheidsuitgaven als werknemers. De groei van het aantal zzp'ers zorgt voor een beperkte stijging van de overheidsuitgaven, doordat zij vaker aanspraak maken op toeslagen als gevolg van de doorwerking van ondernemersfaciliteiten op het verzamelinkomen. De inkomsten uit belastingen en premies voor de volksverzekeringen worden gedrukt doordat met de groei van het aantal zzp'ers, het gebruik van faciliteiten voor ondernemers meegroeit. De opkomst van zzp'ers gaat daarom per saldo gepaard met een afname van de overheidsinkomsten en een beperkte toename van de overheidsuitgaven. Daar staan in beperkte mate positieve externe effecten – innovatie en werkgelegenheid – tegenover. Per saldo is het effect van de groei van het aantal zzp'ers op de overheidsfinanciën zeer waarschijnlijk negatief.

Figuur 4: Raming budgettair beslag belangrijkste fiscale ondernemersfaciliteiten 2001-2020 (bedragen in mln euro, exclusief doorwerking naar toeslagen en IAB Zvw o.b.v. Miljoenennota 2015)



Conclusie 7: De opkomst van zzp'ers gaat in beperkte mate gepaard met positieve externe effecten. Daar tegenover staan lagere belasting- en premieopbrengsten en hogere uitgaven aan toeslagen. Per saldo is het effect van de groei van het aantal zzp'ers op de overheidsfinanciën zeer waarschijnlijk negatief.

Hoewel het precieze aantal schijnzelfstandigen moeilijk is vast te stellen is duidelijk dat verschillende instituties het opzetten van schijnconstructies aantrekkelijk kunnen maken voor zowel vragers als aanbieders van arbeid. Omdat de grens tussen werknemer en zzp'er diffuus is, maar er aan de kwalificatie grote rechtsgevolgen zijn verbonden, is de noodzaak tot toezicht en handhaving door de Belastingdienst en de Inspectie SZW toegenomen. Schijnzelfstandigheid kan niet worden uitgebannen met toezicht en handhaving alleen. Door institutionele verschillen te verkleinen worden de rechtsgevolgen van de kwalificatie beperkt en wordt het opzetten van schijnconstructies minder aantrekkelijk.

Conclusie 8: Doordat de grens tussen zzp-schap en werknemerschap diffuus is en aan de kwalificatie grote rechtsgevolgen verbonden zijn, zijn schijnconstructies aantrekkelijk en is de noodzaak tot meer toezicht en handhaving ontstaan.

Overheidsbeleid
Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsingrijpen te kunnen beoordelen is het noodzakelijk te bekijken wat de precieze argumenten voor overheidsingrijpen zijn. In dit IBO worden in beginsel drie hoofdargumenten voor overheidsingrijpen onderscheiden: 1) de marktuitkomsten zijn vanuit welvaartsperspectief niet optimaal (marktfalen); 2) burgers handelen beperkt rationeel en daardoor volgens de overheid niet in hun eigen belang (paternalisme); en 3) de markteconomie leidt niet automatisch tot uitkomsten die als rechtvaardig worden beschouwd.

Wanneer aan de hand van dit beoordelingskader wordt gekeken naar de institutionele behandeling van zzp'ers en werknemers dan is op een aantal aspecten goed te verdedigen dat zij verschillend behandeld worden. Zo ligt het voor de hand dat er voor werknemers ontslagrecht en een werkloosheidsuitkering zijn en voor zzp'ers niet. Een zzp'er heeft immers – meer dan een werknemer – zelf in de hand of er voldoende werk is: (tijdelijk) geen werk hebben is een ondernemersrisico. Een afwijkende behandeling is soms ook te rechtvaardigen, omdat zzp'ers minder risicoavers zijn, sterker fluctuerende inkomens hebben en in hun onderneming soms een groter vermogen opbouwen. Deze rechtvaardiging gaat minder op voor de zzp'ers die qua (werk)omstandigheden en eigenschappen veel overeenkomsten met werknemers vertonen. Vanuit het oogpunt van bescherming is er in veel gevallen weinig aanleiding om zzp'ers en werknemers verschillend te behandelen. Zzp'ers lopen net als werknemers gezondheidsrisico's bij hun werk en ondervinden vergelijkbare problemen bij het inschatten van hun ziekte-, arbeidsongeschiktheids- en langlevenrisico.

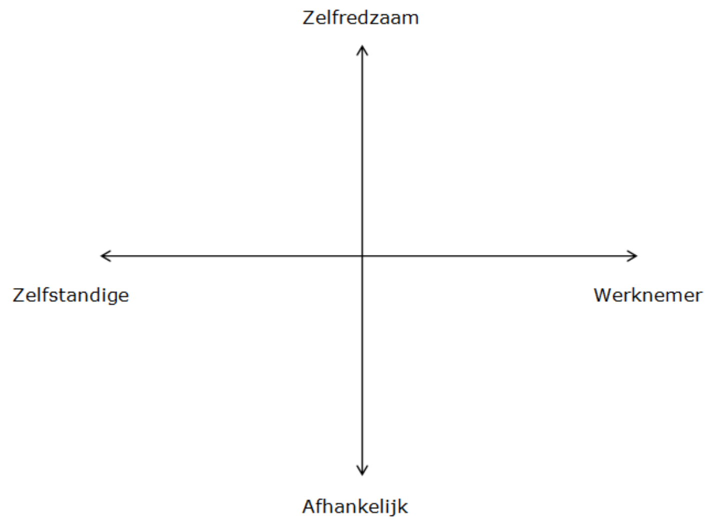
Er is daarbij steeds meer dynamiek op de arbeidsmarkt. Loopbanen worden gevarieerder: overstappen binnen en tussen verschillende arbeidswerkvormen wordt meer vanzelfsprekend. Het aantal vaste contracten met vaste uren neemt af en het aantal flexwerkers neemt toe. Het reële welvaartsniveau is gestegen en steeds meer huishoudens hebben twee inkomens, waardoor de inkomenszekerheid groter is geworden. Deze trends hebben effect op de voordelen van sociale verzekeringen. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt nemen voordelen vermoedelijk af, terwijl de kosten gelijk blijven. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt blijven de voordelen van sociale zekerheid in stand, terwijl sociale zekerheid voor flexwerkers aan de onderkant niet altijd beschikbaar is.

Gegeven de doelstellingen van beleid blijkt het scherpe onderscheid in de bescherming en keuzevrijheid die de overheid biedt aan zelfstandigen versus werknemers niet in alle gevallen gerechtvaardigd. Dit geldt in het bijzonder voor arbeidsongeschiktheid en arbeidsomstandigheden. Hierdoor is een mismatch ontstaan tussen de doelstellingen en de huidige doelgroepen van beleid: zelfstandigen krijgen weinig bescherming wanneer ze zich in een kwetsbare positie bevinden of

tegenslag ervaren en zelfredzame werknemers krijgen veel bescherming en hebben daardoor weinig keuzevrijheid. Bovendien zijn werknemers via het stelsel van sociale verzekeringen (verplicht) solidair met elkaar en moeten zzp'ers op zichzelf terugvallen of uiteindelijk op de overheid. In de praktijk is er zo onvoldoende maatwerk in beleid, zijn er institutionele verstoringen op de arbeidsmarkt en ontstaat er druk op het toezicht en de handhaving.

Om het instrumentarium zo effectief mogelijk te richten en verstoringen op de arbeidsmarkt te beperken ziet dit IBO als toekomstperspectief dat beleid in mindere mate gericht zou moeten worden op de institutionele vorm waarin gewerkt wordt, maar op de behoeften van verschillende groepen werkenden. Dat wil zeggen: minder beleid gericht op de as werknemers versus zelfstandigen en meer beleid gericht op werkenden met differentiatie langs de as afhankelijk-zelfredzaam. Dit kan bijvoorbeeld door in de toekomst beleid meer te richten op alle werkenden. Het niveau waarop bescherming wordt geboden aan groepen werkenden is uiteindelijk in belangrijke mate een politiek vraagstuk, waarbij sprake is van een balanceeract tussen de mate van bescherming, solidariteit en gelijkheid enerzijds en economische groei en keuzevrijheid anderzijds.

Figuur 5: 'Van onderscheid zelfstandige-werknemer naar onderscheid zelfredzaam-afhankelijk'



Conclusie 9: Het huidige beleid maakt onderscheid in de mate van bescherming tussen zelfstandigen en werknemers. Beleid kan beter gericht worden op de behoeften van verschillende groepen werkenden, waarbij de maatvoering afhankelijk is van de gewenste mate van solidariteit en bescherming.

De fiscale faciliteiten – met name die voor IB-ondernemers – hebben bijgedragen aan de toename van het aantal zelfstandigen, maar de groei van het aantal zzp'ers is niet gepaard gegaan met extra positieve externe effecten die de hoogte van de fiscale faciliteiten rechtvaardigen. De faciliteiten zijn te weinig gericht op (de spillover van) meer innovatie en werkgelegenheid. Wel stijgt de participatie van laagproductieve werkenden, doordat de faciliteiten leiden tot lagere kosten voor opdrachtgevers. Fiscale faciliteiten bieden in dat geval ook inkomensondersteuning, maar voor dat doeleinde is de inzet weinig gericht. Ook is er geen goede reden waarom werkende zelfstandigen deze inkomensondersteuning wel krijgen en werknemers niet. Daarnaast is de kans groot dat zzp'ers die de inkomenssteun het meest nodig hebben, deze mislopen, omdat zij beschikken over weinig onderhandelingsmacht waardoor het fiscale voordeel via een laag tarief naar de opdrachtgever gaat. Hierdoor zijn zzp'ers dan goedkoper en is er een verstorende werking op de arbeidsmarkt. Fiscale ondersteuning met als oogmerk om zzp'ers in staat te stellen geld te reserveren is niet effectief. Er is immers geen directe relatie te leggen met de daadwerkelijke

aanleg van buffers of het afsluiten van verzekeringen. Daarbij financieren werknemers vergelijkbare voorzieningen direct of indirect uit hun loonruimte.

Het is wenselijk om het hiervoor beschreven institutionele verschil weg te nemen of te verkleinen door specifieke fiscale faciliteiten voor zelfstandigen om te zetten in generieke lastenverlichting waar alle werkenden van profiteren. Neutraliteit van het fiscale stelsel voor werknemers, IB-ondernemers en dga's is daarbij het na te streven uitgangspunt. Hiernaast kan er voor gekozen worden om bestaande fiscale faciliteiten voor ondernemers beter te richten op de na te streven beleidsdoelen (innovatie, werkgelegenheidsgroei). Daarbij is het zaak om oog te hebben voor de uitvoerbaarheid, en periodiek te toetsen of de beoogde effecten ook op doelmatige wijze worden gerealiseerd.

Conclusie 10: De fiscale ondernemersfaciliteiten dragen nu niet allemaal effectief bij aan de doelen die met de instrumenten worden nagestreefd (zoals innovatie en creatie van werkgelegenheid) en verstoren de arbeidsmarkt. Daarom is het wenselijk om de fiscale regimes voor ondernemers (IB-ondernemer en dga) en werknemers dichter bij elkaar te brengen.

Beleidsopties

Een belangrijk deel van de knelpunten die in dit IBO worden gesignaleerd wordt veroorzaakt door het scherpe onderscheid dat in beleid wordt gemaakt tussen verschillende werk- en rechtsvormen. Dit leidt tot een verstoring van het keuzeproces van werkenden en hun werkgevers of opdrachtgevers. Gegeven de doelstellingen van beleid lijkt dit verschil in behandeling vaak niet passend. Om het beleid beter te laten aansluiten op de doelstellingen wordt hieronder voor de verschillende beleidsterreinen een toekomstperspectief geschetst.

Het sociale zekerheidsstelsel en bescherming

De mate van zelfredzaamheid van werkenden staat vaak los van de werk- en rechtsvorm. In het beleid zou daarom minder onderscheid gemaakt moeten worden op basis van de werk- of rechtsvorm, maar meer op basis van de positie en de behoefte van de werkende. Zo wordt toegewerkt naar een sociaal zekerheidsstelsel voor werkenden, met adequate bescherming voor alle werkenden waar nodig, en keuzevrijheid waar mogelijk. Daarbij moet een afweging worden gemaakt over de gewenste mate van solidariteit. Met name op het gebied van de verzekering voor arbeidsongeschiktheid ligt er een mogelijkheid om het onderscheid tussen verschillende werkvormen op te heffen en op termijn toe te werken naar een verzekering voor alle werkenden. Voor pensioenen geldt dat er reeds een voorziening op basisniveau voor iedereen is in de vorm van de AOW. Het is goed denkbaar dat er voor het aanvullend pensioen wordt toegewerkt naar een systeem voor alle werkenden. Dit zou een ingrijpende stelselwijziging vereisen. Mogelijk geeft de uitwerking van de Nationale Pensioendialoog hier verdere aanknopingspunten voor.

Het belastingstelsel

Grote verschillen in de behandeling van de diverse juridische vormen om arbeid te verrichten leiden tot verstoring van het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag. Daarbij is er voor deze verschillende behandeling in veel gevallen geen grond. In de toekomst is het daarom raadzaam om zowel het evenwicht tussen ondernemers en werknemers als het evenwicht in de belastingdruk van IB-ondernemers en dga's te verbeteren. Dat evenwicht kan worden verbeterd door het verminderen van de ondernemersfaciliteiten en door de lasten op arbeid voor werknemers en werkgevers te verlagen. Om volledige neutraliteit te bewerkstelligen, kan op termijn voor alle werkenden een arbeidsbeloning worden vastgesteld die op gelijke wijze wordt belast voor werknemers, IB-ondernemers en dga's. Deze arbeidsbeloning zou voor werknemers bestaan uit het loon, voor IB-ondernemers uit een deel van de winst en voor de dga uit het gebruikelijke loon.

Er worden in dit IBO drie budgettair neutrale beleidsvarianten samengesteld die een stap vormen in de richting van het hiervoor geschetste toekomstperspectief. Maatregelen die de geschetste problematiek niet oplossen of op grote uitvoeringsbezwaren stuiten zijn in deze beleidsvarianten niet opgenomen. Zo worden er – onder andere vanwege de slechte uitvoerbaarheid – geen

voorstellen gedaan om zzp'ers voor een groter deel onder het bereik van het wettelijk minimumloon te brengen. Ook het invoeren van een (verplichte) werkloosheidsverzekering voor zzp'er ligt niet voor de hand. In dat geval zouden zzp'ers zich moeten verzekeren tegen een risico dat in belangrijke mate de kern vormt van het zelfstandig ondernemerschap: voorzien in eigen werk.

Welke maatregelen uiteindelijk worden geselecteerd, de precieze vormgeving en de maatvoering zijn afhankelijk van politieke voorkeuren. De maatregelen in de pakketten kunnen gepaard gaan met transitie-effecten op het gebied van inkomen, bescherming of aanspraken. Het verdient aanbeveling hier oog voor te hebben en mensen in de gelegenheid te stellen om zich aan te passen aan nieuw beleid, bijvoorbeeld door maatregelen met grote effecten over een langere periode te spreiden. Voor de mensen die hiertoe niet in staat kan zijn kan voorzien worden in flankerend beleid.

Variant A: Bescherming zzp'ers en werkgelegenheid onderkant

- In de eerste beleidsvariant is het uitgangspunt dat het verplichte beschermings- en verzekeringsniveau van zzp'ers wordt verhoogd, ondernemers in mindere mate fiscaal worden ondersteund en het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om lagerbetaalde werknemers in dienst te nemen.
- Deze beleidsvariant bevat een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen op het niveau van het minimumloon. Werknemers die zzp'er worden blijven als 'stille keus' bij hun oude pensioenfonds. Daarnaast wordt Arboregelgeving in grotere mate ook op zzp'ers van toepassing, moedigt de overheid afspraken over goed opdrachtgeverschap aan en worden de middelen voor de bijstand voor zelfstandigen (Bbz) (deels tijdelijk) verruimd.
- Er komt een afdrachtvermindering voor werkgevers die lager betaalde werknemers in dienst hebben en de arbeidskorting wordt verhoogd. De zelfstandigenaftrek, de meewerkaftrek en stakingsaftrek worden afgeschaft.
- Het effect hiervan is dat de lasten op arbeid voor zzp'ers stijgen door het verhoogde beschermingsniveau en het afschaffen van de zelfstandigenaftrek en de lasten op arbeid voor werknemers dalen. Het effect op de werkgelegenheid en economische groei is naar verwachting nul tot beperkt negatief.
- Werknemers worden relatief goedkoper, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zzp'ers gaan er in koopkracht op achteruit (ongeveer minus 10 procent bij een modaal inkomen; minus 1 procent per jaar bij geleidelijke invoering over 10 jaar), werknemers zien hun koopkracht toenemen (ongeveer plus 1 procent bij een modaal inkomen). Het beschermingsniveau van zelfstandigen neemt toe en de (verplichte) solidariteit onder zelfstandigen wordt vergroot.

Variant B: Keuzevrijheid, flexibiliteit en innovatie

- De uitgangspunten voor deze beleidsvariant zijn dat de keuzevrijheid voor werknemers wordt verhoogd door hun verplichte beschermings- en verzekeringsniveau te verlagen, het fiscaal instrumentarium beter wordt gericht op innovatie en investeringen en het voor werkgevers aantrekkelijker wordt werknemers in dienst te nemen.
- Deze beleidsvariant bevat een verlaging van het maximumdagloon in de werknemersverzekeringen en het tweede jaar loondoorbetalingsplicht voor werkgevers wordt afgeschaft bij werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn. De fiscaal gefacilieerde opbouwruimte voor het pensioen wordt verlaagd naar 70 duizend euro en bovenwettelijke aanvullingen in de sociale zekerheid worden ontmoedigd door middel van het niet algemeen verbindend verklaren hiervan. Daarnaast wordt in de beleidsvariant de nationale kop van de ATW afgebouwd, wordt de transitievergoeding verlaagd en de ketenbepaling verruimd en moedigt de overheid afspraken over goed opdrachtgeverschap aan.
- De werkgeverslasten worden verlaagd door een lagere AWF-premie en lagere premielasten door een lager maximumdagloon, er wordt een vermogensaftrek voor IB-ondernemers ingevoerd en het bestaande innovatie-instrumentarium wordt uitgebreid. De zelfstandigenaftrek wordt omgevormd in een heffingskorting, zodat de zelfstandigenaftrek niet

meer doorwerkt in de toeslagen en de IAB Zvw. De meewerkaftrek en de stakingsaftrek worden afgeschaft.
- Het effect hiervan is dat de lasten op arbeid voor werknemers dalen omdat het verplichte beschermingsniveau wordt verlaagd. De lagere lasten en lagere uitkeringen hebben een positief effect op de werkgelegenheid. Het effect van het pakket aan maatregelen op de werkgelegenheid en economische groei is naar verwachting positief.
- Werknemers worden relatief goedkoper. Met name zzp'ers die toeslagen ontvangen gaan er in de meeste gevallen in koopkracht op achteruit. Voor werknemers neemt het beschermingsniveau en de (verplichte) solidariteit af.

Variant C: Toegankelijke bescherming en lagere lasten op arbeid
- De uitgangspunten voor deze beleidsvariant zijn dat de toegankelijkheid van vrijwillige bescherming voor zzp'ers wordt vergroot, ondernemers in mindere mate fiscaal worden ondersteund en het voor werkgevers aantrekkelijker wordt werknemers in dienst te nemen.
- Deze beleidsvariant bevat een verhoging van de subsidie op de vrijwillige ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen bij het UWV voor zelfstandigen en kleine werkgevers hoeven geen tweede jaar loondoorbetaling bij ziekte meer te betalen doordat er een (verplichte) publieke verzekering wordt ingevoerd. Pensioenfondsen worden wettelijk verplicht om werknemers die zzp'ers worden een voortzetting aan te bieden en de fiscaal gefacilieerde opbouwruimte wordt verlaagd naar 70 duizend euro. Bovenwettelijke aanvullingen in de sociale zekerheid worden ontmoedigd door overleg met sociale partners. Daarnaast bevat de beleidsvariant ontheffing van de ATW in specifieke sectoren waar er knelpunten zijn, moedigt de overheid afspraken over goed opdrachtgeverschap aan en worden de middelen voor de bijstand voor zelfstandigen (Bbz) (deels tijdelijk) verruimd.
- De arbeidskorting wordt verhoogd en werkgeverslasten worden verlaagd door een lagere AWF-premie. De zelfstandigenaftrek, de startersaftrek, meewerkaftrek en stakingsaftrek worden afgeschaft.
- Het effect hiervan is dat de lasten op arbeid voor zzp'ers stijgen door het afschaffen van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek. De hogere arbeidskorting compenseert dit deels. De lasten op arbeid voor werknemers dalen door de hogere arbeidskorting en omdat het verplichte beschermingsniveau wordt verlaagd. Het effect op de werkgelegenheid en economische groei is naar verwachting beperkt positief.
- Werknemers worden relatief goedkoper. Zzp'ers gaan er in koopkracht op achteruit (–ongeveer minus 10 procent bij een modaal inkomen; minus 1 procent per jaar bij geleidelijke invoering over 10 jaar), werknemers zien hun koopkracht toenemen (ongeveer plus 1 procent bij een modaal inkomen). Het gemiddelde beschermingsniveau van zelfstandigen neemt vermoedelijk toe.

Freek Zonderland (24), naam bedrijf: Freek Films

Ik ben Freek Zonderland en heb van het maken van films mijn beroep gemaakt. Ik woon nog thuis, want ik kan daar goed gebruik maken van de studio die mijn vader daar heeft ingericht. Mijn vader is ook zzp'er en fotograaf, dus ik heb het niet van een vreemde. Wij werken op sommige projecten ook samen. Ondertussen ben ik al weer zo'n vijf jaar bezig als zzp'er en het bevalt mij prima. Ooit ben ik wel met een opleiding begonnen bij de Kunstacademie; ik wilde film- en documentairemaker worden. Die opleiding heb ik afgebroken, want ik had het al meteen druk met opdrachten. En de praktijk trok me meer. Overigens bereik ik op deze manier ook mijn doel: ik kan zo ook mijn eigen projecten financieren. Enkele films van mijn hand zijn al op festivals getoond. Op deze manier kan ik ook mijn werk promoten en dat levert weer opdrachten op.



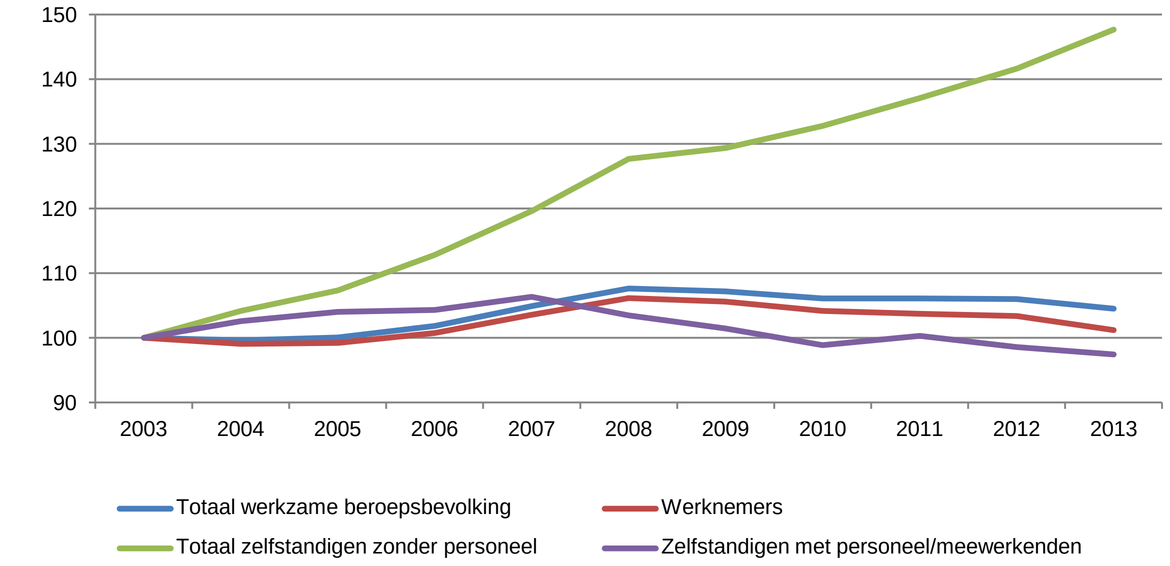
Eigenlijk ben ik er gemakkelijk ingerold. Ik deed voorheen al audiovisuele projecten voor de bibliotheek en via het daar opgebouwde netwerk kreeg ik steeds meer klussen en kon ik mijn eigen netwerk ontwikkelen. Nu werk ik vooral voor stichtingen en overheden en film ik ook evenementen van commerciële opdrachtgevers. Ik kan dat allemaal niet alleen. Ik werk veel samen met andere zzp'ers, zoals regisseurs en cameramensen. Samenwerken met andere mensen is leuk, leerzaam en het geeft je energie. En ook op een andere manier is samenwerken nuttig: we bezorgen elkaar werk.

Mijn omzet bedraagt zo'n 50 duizend euro per jaar. Hier gaat echter veel vanaf vanwege het inhuren van andere zzp'ers en investeringen in apparatuur. Gelukkig is er door de jaren heen sprake van een groeiende omzet. Op dit moment heb ik nog geen werkgerelateerde verzekering en ben ik nog niet bezig met mijn pensioen. Ik ben wel aan het nadenken over mijn toekomst. Ik denk erover een filmbedrijf of -collectief op te richten. Ik werk zo'n 40 uur per week, in sommige tijden meer, maar soms ligt het ook stil, zoals in de zomermaanden en rond de kerst. Die perioden moet je financieel zien te overbruggen en dan slaat soms de paniek toe: zullen de klanten wel weer komen? Onzekerheid is een nadeel van zzp'er zijn, maar veel belangrijker zijn de aspecten die het leuk maken: de vrijheid, de werkmethode kiezen die het beste voor je is en je leert er veel van.

1 Inleiding

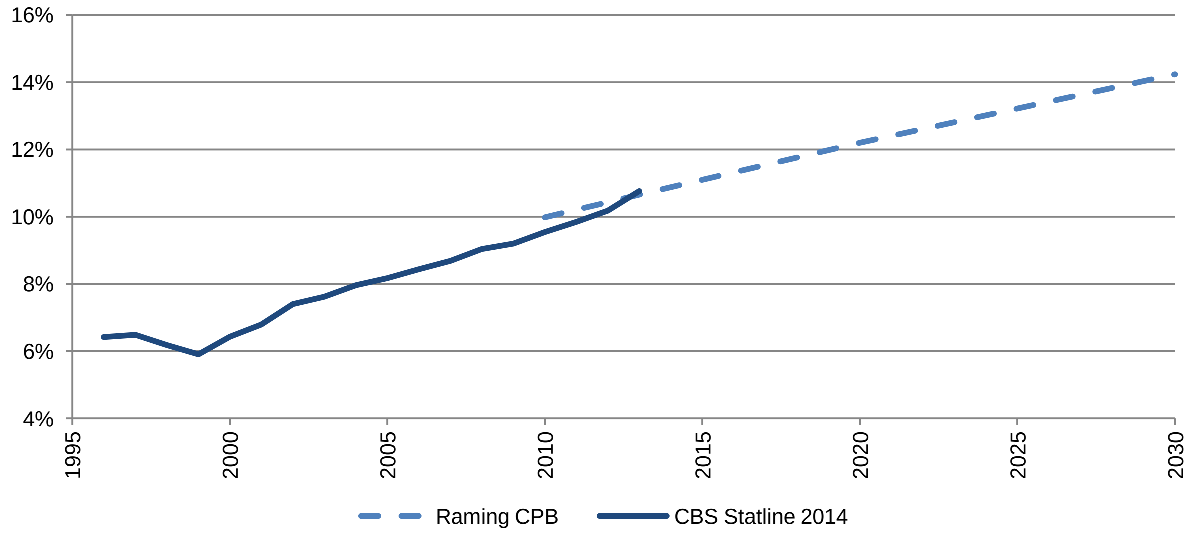
Het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) op de Nederlandse arbeidsmarkt is het laatste decennium met bijna 50 procent toegenomen, terwijl het aantal werknemers redelijk stabiel was en het aantal zelfstandigen met personeel (zmp'ers) licht is afgenomen. Ook tijdens de crisis, waarin de werkgelegenheid kromp, nam het aantal zzp'ers toe.

Figuur 1.1: Groei werknemers en zelfstandigen (2003=100) (CBS Statline, 2014)



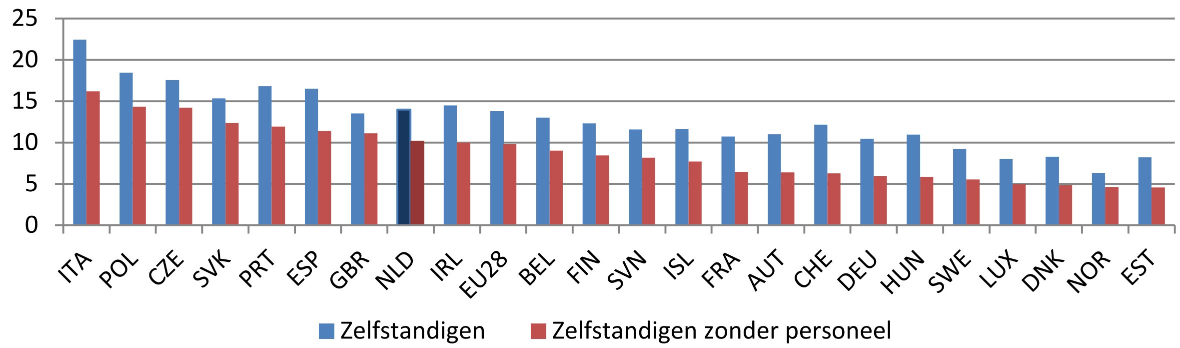
Naar verwachting zet de stijging van het aantal zzp'ers in de komende jaren verder door. Het CPB (2015) voorspelt dat bij ongewijzigd beleid in 2030 bijna 15 procent van de werkzame beroepsbevolking zzp'er is.

Figuur 1.2: Aandeel zzp'ers in werkzame beroepsbevolking (%) (CPB, 2014)



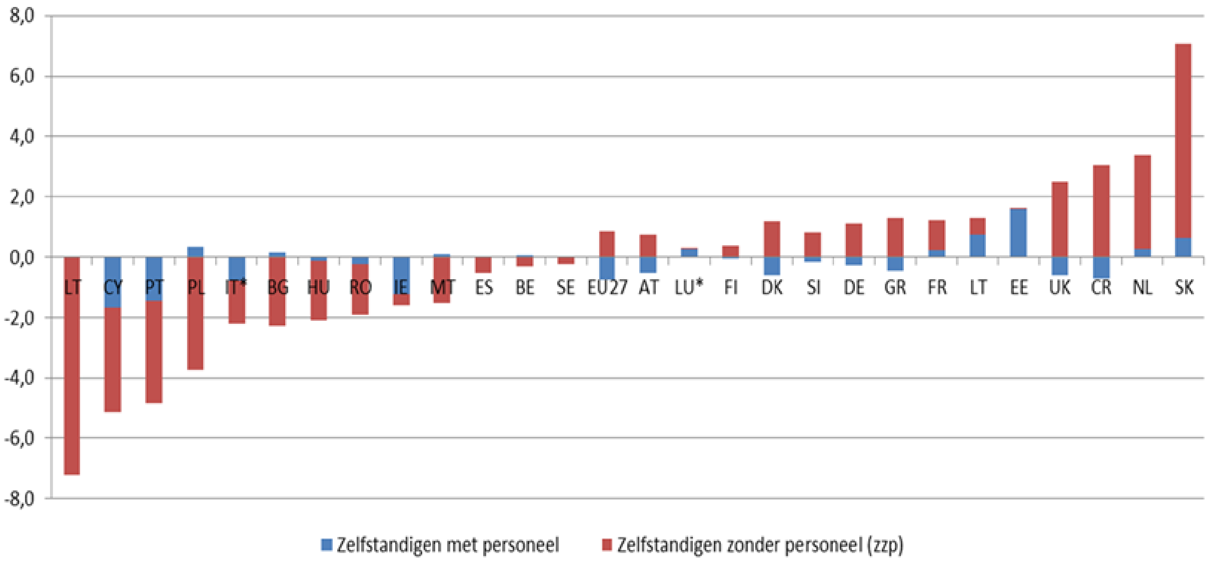
Nederland bevindt zich wat betreft het aandeel zelfstandigen en het aandeel zzp'ers samen met landen als Ierland en het Verenigd Koninkrijk net boven het EU-gemiddelde. Zuid- en Oost-Europese landen kennen doorgaans een hoger aandeel zzp'ers. In de Scandinavische landen is het aandeel op dit moment aanmerkelijk lager dan in Nederland.

Figuur 1.3: Zelfstandigen als percentage van de werkzame beroepsbevolking, 2012 (OESO, 2014b)



De sterke toename van het aantal zelfstandigen in Nederland in het laatste decennium is opvallend. Nederland had tien jaar geleden nog eenzelfde aandeel zzp'ers als Duitsland en Frankrijk, maar de stijging was vervolgens veel sterker. Het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking nam in Nederland met ongeveer 3 procentpunt toe, terwijl de toename in de Europese Unie gemiddeld slechts 1 procentpunt bedroeg (CBS, 2014). Daardoor zijn er in ons land mogelijk meer gevolgen voor het stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid dan in andere Europese landen (Kösters en Souren, 2014). Dit verklaart dat de opkomst van zzp'ers in Nederland – meer dan in andere landen – onderwerp van debat is.

Figuur 1.4: Ontwikkeling van het aandeel zelfstandigen met en zonder personeel in de werkzame beroepsbevolking (%), 2002-2012 (CBS, 2014)



1.1 Centrale vraag

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) onderzoekt de oorzaken en gevolgen van de opkomst van zzp'ers en de consequenties voor beleid. De centrale vraag van het IBO luidt:

'Wat is de oorzaak van de opkomst van de zzp'ers in Nederland en wat zijn de gevolgen voor de economische groei, de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën en hoe kunnen aanpassingen in fiscaal, sociaal en arbeidsrechtelijk beleid mogelijke positieve effecten versterken of mogelijke negatieve effecten wegnemen?'

In het IBO worden drie beleidsvarianten gepresenteerd. Deze beleidsvarianten – die zowel ombuigings- en intensiveringsopties kunnen bevatten – mogen per saldo geen gevolgen hebben voor het EMU-saldo. De beleidsvarianten zijn budgetneutrale pakketten, zonder scheiding van inkomsten en uitgaven. Het is geen randvoorwaarde dat budgettaire effecten per groep neutraal moeten zijn; een generieke terugsluis van specifieke ombuigingen is toegestaan.

1.2 Aanpak

Er is voor dit rapport zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de informatie die op dit terrein beschikbaar is. Er is informatie verzameld door literatuurstudie en door in gesprek te treden met wetenschappers en belanghebbenden. Aan de kennisinstellingen CPB, CBS, SCP en Panteia is een groot aantal vragen voorgelegd met het verzoek deze op basis van de laatste wetenschappelijke inzichten te beantwoorden in een schriftelijke bijdrage. Daarnaast is er een bijeenkomst georganiseerd waar deze kennisinstellingen en wetenschappers met uiteenlopende expertise presentaties hebben gegeven en hierover hebben gediscussieerd.

Ook de vertegenwoordigers van zzp'ers, werkgevers en werknemers en brancheorganisaties zijn in de gelegenheid gesteld hun positie over de oorzaken en gevolgen van de groei van het aantal zzp'ers kenbaar te maken en eventuele beleidsaanbevelingen te doen. Belangenbehartigers van werkgevers, werknemers en zzp'ers hebben daarbij deelgenomen aan een hoorzitting. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met medewerkers van het UWV, de Inspectie SZW en de Belastingdienst. Ook zijn er focusgroepen georganiseerd waaraan zzp'ers en opdrachtgevers hebben deelgenomen.

In bijlage 3 is een lijst opgenomen van de personen en organisaties met wie in het kader van het onderzoek is gesproken. De bijdragen van kennisinstellingen, wetenschappers en belanghebbenden en het verslag van de focusgroepen met opdrachtgevers en zzp'ers zijn opgenomen in de digitale bijlage bij dit rapport en te vinden op de website van het Ministerie van Financiën.

1.3 Afbakening

In de taakopdracht (zie bijlage 1) wordt de opdracht door het kabinet ruim afgebakend. Er wordt gevraagd de oorzaken en de gevolgen van de opkomst van zzp'ers te analyseren en beleidsvarianten te formuleren. De Tweede Kamer heeft de regering bij motie Vos/Neppérus[1] verzocht het onderzoek zo breed als mogelijk in te steken en onder meer te kijken naar de relatie tot de fiscale en sociale wet- en regelgeving. Tevens is verzocht het onderzoek toekomstgericht te maken door het te verbreden buiten het huidige instrumentarium en de huidige verhoudingen op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat al het beleid dat een verklaring kan vormen voor de groei van het aantal zzp'ers of dat effect kan hebben op de gevolgen van de groei binnen de reikwijdte van dit IBO kan vallen. Het gaat dus om het huidige beleidsinstrumentarium dat van toepassing is op zzp'ers (zie box 1.1), maar ook beleid dat van toepassing is op bijvoorbeeld werknemers en niet op zzp'ers kan een verklaring vormen voor de groei van het aantal zzp'ers. Dat betekent dat dit IBO wel ingaat op beleid gericht op werknemers, maar dat dit niet het primaire object van studie is. Aanbevelingen op dit vlak richten zich daarom op de belangrijkste knelpunten en zijn niet in alle gevallen tot in detail uitgewerkt.

Er worden beleidsaanbevelingen gedaan uitgaande van de huidige stelsels. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze de lessen uit dit IBO betrokken kunnen worden bij toekomstige stelselherzieningen in de fiscaliteit, het arbeidsrecht en de sociale zekerheid. Onderdeel van het beleid is ook de handhaving door zowel de Belastingdienst als de Inspectie SZW. In dit IBO wordt primair gekeken hoe onderliggend beleid verbeterd kan worden. Dit kan gevolgen hebben voor de handhaving. Er worden geen aanbevelingen gedaan ten aanzien van het handhavingsbeleid zelf en instrumenten zoals de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR). Een belangrijk criterium bij de beleidsaanbevelingen is de uitvoerbaarheid van beleidsopties.

In de taakopdracht wordt een aantal concrete vragen voorgelegd. Er wordt gevraagd om: inkomens- en vermogensposities van zzp'ers te inventariseren; motieven van zowel zzp'ers zelf als hun opdrachtgevers te analyseren; te kijken naar belemmeringen in wetgeving en de flexibiliteit van de arbeidsovereenkomst en naar belemmeringen voor zzp'ers om door te groeien naar het werkgeverschap. Deze vragen worden elk beantwoord in dit IBO-rapport. Om voornoemde vragen

[1] Kamerstukken II, 2014-15, 31 311 nr. 115.

te kunnen beantwoorden moet ook het begrip 'zzp'er' nader worden afgebakend. Zoals wordt beschreven in paragraaf 2.1 is dit begrip niet eenduidig af te bakenen. Als uitgangspunt wordt daarom een zo breed mogelijke definitie van de zzp'er gehanteerd: een persoon die een inkomen verkrijgt door voor eigen rekening en risico een bedrijf of beroep uit te oefenen en geen personeel in dienst heeft. Als vanuit een fiscaal perspectief naar de zzp'er wordt gekeken, dan wordt echter vooral gekeken naar zzp'ers die IB-ondernemer zijn.

Box 1.1: Actueel beleidsinstrumentarium rondom zzp'ers

De overheid voert divers beleid ten aanzien van de zzp'er. Deze box geeft hier een overzicht van. Veel van dit beleid is ook van toepassing op zmp'ers. In het kader van dit IBO is alleen naar dit beleid gekeken in relatie tot zzp'ers.

Fiscale ondernemersfaciliteiten

Voor IB-ondernemers, waaronder zzp'ers, gelden fiscale ondernemersfaciliteiten. Dit zijn de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek, de willekeurige afschrijving starters, de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, de meewerkaftrek, de stakingsaftrek, de mkb-winstvrijstelling en de oudedagsreserve (FOR). Het budgettair beslag en het aantal gebruikers van deze faciliteiten is weergegeven in tabel 1.1. Gebruikers zijn zowel zzp'ers als zmp'ers. Deze faciliteiten verlagen het verzamelinkomen. Zij verlagen daarom niet alleen de belastinginkomsten, maar verhogen ook de uitgaven aan inkomensafhankelijke regelingen, zoals de toeslagen. Niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek kan in de komende negen jaar alsnog worden verrekend bij voldoende winstinkomen (voorwenteling). Vaak moet de IB-ondernemer om aanspraak te maken op ondernemersfaciliteiten voldoen aan het urencriterium. Van de 840 duizend IB-ondernemers die gebruik maken van de zelfstandigenaftrek, zijn er ruim 500 duizend zzp'er.

Tabel 1.1: Budgettair beslag en aantal gebruikers per ondernemersfaciliteit

	Aantal 2015 (x dzd)	*Budgettair beslag 2015 (x mln)*
Zelfstandigenaftrek	840	1.741
Mkb-winstvrijstelling	1.008	1.436
Extra zelfstandigenaftrek voor starters (startersaftrek)	167	109
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	0,8	2
Willekeurige afschrijving starters	40	8
Meewerkaftrek	27	7
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	1,5	8
Stakingsaftrek	14	16
FOR	75	54

Fiscale ondernemingsfaciliteiten

Voor alle genieters van winst, zowel IB-ondernemers als ondernemingen van dga's, gelden de fiscale ondernemingsfaciliteiten. Dat zijn de kleinschalingheidsinvesteringsaftrek (KIA), de energie-investeringsaftrek (EIA), de milieu-investeringsaftrek (MIA), Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO), Research en development aftrek (RDA), afdrachtvermindering zeevaart, de diverse willekeurige afschrijvingsregelingen, de landbouwvrijstelling, de bosbouwvrijstelling, het tonnageregime, de herinvesteringsreserve en de egalisatiereserve.

Aanvullend pensioen
Binnen de derde pijler is het voor zzp'ers mogelijk om fiscaal gefaciliteerd een oudedagsvoorziening op te bouwen. De ruimte hiervoor wordt vergroot in geval de IB-onderneming wordt gestaakt (stakingslijfrente). Als de zzp'er IB-ondernemer is kan de fiscale oudedagsreserve (FOR) worden benut. Hiermee is het mogelijk jaarlijks onder voorwaarden 9,8 procent van de winst te reserveren, met een maximum van 8.631 euro. Tevens wordt geregeld dat bij een beroep op de bijstand het derdepijlerpensioen tot een totaal opgebouwd pensioenvermogen van 250 duizend euro wordt vrijgelaten van de vermogenstoets, indien de zzp'er (of werknemer) de afgelopen vijf jaar premie heeft betaald met een maximum inleg van 6 duizend euro per jaar. Binnen de tweede pijler is het voor zzp'ers die dga zijn mogelijk om (al dan niet in eigen beheer) pensioen op te bouwen. Daarnaast bestaat voor zzp'ers die voorheen als werknemer pensioen opbouwden de wettelijke mogelijkheid dat pensioenuitvoerders het pensioen tien jaar na ontslag laten voort zetten (vrijwillige voortzetting). Het kabinet bekijkt de komende jaren in hoeverre pensioenuitvoerders deze mogelijkheid van vrijwillige voortzetting ook daadwerkelijk aanbieden. Bij arbeidsongeschiktheid hebben zzp'ers de mogelijkheid derdepijlerpensioen vervroegd uit te keren, zonder hier 20 procent revisierente over te betalen.

Inkomensafhankelijke bijdrage Zvw
Ondernemers, waaronder zzp'ers, betalen een verlaagde inkomensafhankelijk bijdrage Zorgverzekeringswet (IAB Zvw). In 2015 is de verlaagde bijdrage 4,85 procent en de reguliere bijdrage 6,95 procent, een verschil van 2,1 procentpunt. In 2016 wordt het verschil tussen de verlaagde en reguliere bijdrage teruggebracht naar 1,25 procentpunt. De IAB Zvw wordt geheven over de winst uit onderneming of het resultaat uit overige werkzaamheden, na toepassing van aftrekposten. Zzp'ers dragen hun IAB-afdracht zelf af aan de Belastingdienst en betalen hun heffing uit de netto winst. Voor werknemers dragen werkgevers hun IAB-afdracht af aan de Belastingdienst en betalen deze werkgevershefﬁng uit de loonruimte bovenop het bruto inkomen.

Verklaring Arbeidsrelatie (VAR)
Om onzekerheid over de kwalificatie van het inkomen van zzp'ers te beperken is de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) in het leven geroepen. Door voorafgaand aan de werkzaamheden de mogelijkheid te bieden al duidelijkheid te krijgen over de beoordeling van omstandigheden waaronder de VAR-aanvrager verwacht arbeid te gaan verrichten, wordt onzekerheid over de kwalificatie verminderd. De VAR vergroot daarnaast sinds de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR de rechtszekerheid voor opdrachtgevers door een volledige vrijwaring van inhoudingsplicht van loon- en premieheffing voor opdrachtgevers. Daarmee draagt de VAR bij aan de marktpositie van zzp'ers, omdat het voor opdrachtgevers aantrekkelijker wordt om zzp'ers in te huren. Gebleken is dat de huidige VAR-systematiek een effectieve handhaving op schijnzelfstandigheid bemoeilijkt en de facto maar beperkt zekerheid biedt aan de zzp'er. Daarom heeft het kabinet aangekondigd de VAR te willen vervangen. Daarbij wordt gekeken naar mogelijkheden om de opdrachtgever medeverantwoordelijk te maken voor de juistheid van de kwalificatie.

Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz)
Starters vanuit een uitkering en zelfstandigen die tijdelijk in financiële problemen komen die het voortbestaan van hun in potentie levensvatbare bedrijf bedreigen kunnen een beroep doen op het Bbz, uitgevoerd door de gemeenten. De gemeente heeft beleidsvrijheid op welke wijze de Bbz uit te voeren, dit kan via een renteloze lening, een starterskrediet en/of een aanvulling op het inkomen (aangevuld tot maximaal bijstandsniveau). In de begroting van 2015 is voor Bbz-levensonderhoud (startende ondernemers een bedrag opgenomen van bijna 30 miljoen euro en voor kredietverstrekking en levensonderhoud (bestaande ondernemers) een bedrag van ongeveer 50 miljoen euro.

Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandige (IOAZ)
Een zelfstandige die de afgelopen drie jaar lagere inkomsten had dan circa 22 duizend euro, kan beroep doen op de Wet IOAZ, uitgevoerd door de gemeenten. Voorwaarden zijn dat de zelfstandige 55 jaar of ouder is, ten minste 10 jaar als zelfstandige heeft gewerkt en het voorgaande jaar minstens 1.225 uur in de onderneming actief was (het urencriterium). De IOAZ kent een vermogensvrijlating van 240 duizend euro. De IOAZ heeft in 2015 een budgettair beslag van bijna 26 miljoen euro. Ongeveer 1.600 zelfstandigen ontvangen in 2015 een IOAZ-uitkering.

Startersfaciliteit voor startende zelfstandige ondernemer vanuit de Werkloosheidswet (WW)
Een starter kan, na akkoord van de werkcoach van het UWV, maximaal een half jaar als zzp'er ondernemen met behoud van 71 procent van zijn WW-uitkering. Tijdens deze periode hoeft de startende zzp'er niet te solliciteren en kan hij alle tijd besteden aan de onderneming. Voorwaarde is dat de starter in deze periode geen opdrachten uitvoert voor de werkgever waardoor hij is ontslagen.

Verzekeringen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid via UWV
Het UWV biedt zzp'ers toegang tot de vrijwillige Ziektewet (ZW) en/of Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De premies zijn aftrekbaar, er is geen medische keuring, er hoeven geen premies betaald te worden tijdens een uitkeringsperiode en er is geen opzegtermijn. Zzp'ers die gebruik willen maken van de Ziektewet of WIA-verzekering moeten zich binnen 13 weken na einde loondienstbetrekking of uitkeringssituatie aanmelden. De zzp'ers verzekeren zich bij het UWV op basis van een dagbedrag: maximaal het laatstverdiend dagloon, mits dit niet hoger is dan het wettelijk maximum premiedagloon. In totaal zijn er circa 18 duizend vrijwillig verzekerden. De totale uitkeringslasten bedragen circa 67 miljoen euro in 2015.

Uitkering bij zwangerschap (ZeZ)
Zzp'ers kunnen via de regeling Zelfstandige en Zwanger (ZeZ) een zwangerschapsuitkering ontvangen van minimaal 16 weken. De uitkering gaat in 6-4 weken voor de uitgerekende datum, na de bevalling resteert een recht van minimaal 10 weken. De uitkeringshoogte is afhankelijk van de inkomsten van vorig jaar, maar nooit hoger dan het wettelijk bruto minimumloon. Een zelfstandige die aan het urencriterium voldoet krijgt de maximale ZeZ-uitkering. Zzp'ers die zich via het UWV verzekeren tegen ziekte hebben op basis van de Wet arbeid en zorg (WAZO) recht op een zwangerschapsuitkering. De hoogte is afhankelijk van het verzekerde dagbedrag, maar indien dit lager ligt dan het bruto minimumloon dan vult de ZeZ-regeling aan. De ZeZ wordt gefinancierd uit de algemene middelen. De ZeZ heeft in 2015 een budgettair beslag van circa 50 miljoen euro. Ongeveer 9 duizend zelfstandigen ontvangen in 2015 een ZeZ-uitkering.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de kenmerken van de groep zzp'ers. Daaruit blijkt dat achter het begrip 'zzp'er' een grote diversiteit schuilgaat, die nog duidelijker spreekt uit de acht portretten van zzp'ers die in het rapport zijn opgenomen. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de sociaal-culturele, economische, demografische en institutionele factoren die de recente opkomst van zzp'ers verklaren. In hoofdstuk 4 wordt daarna ingegaan op de effecten van de groei van het aantal zzp'ers op de economie, de sociale bescherming, de overheidsfinanciën en de handhaving. In hoofdstuk 5 wordt het beoordelingskader beschreven dat als basis dient voor de verschillende beleidsopties die in hoofdstuk 6 worden gepresenteerd. In hoofdstuk 7 worden tot slot de drie beleidsvarianten gepresenteerd met maatregelen om mogelijke positieve effecten van de opkomst van zzp'ers te versterken of mogelijke negatieve effecten weg te nemen.

Hermine van Loon (48), naam bedrijf: Rijschool van Loon

Mijn naam is Hermine van Loon en sinds 6 jaar werk ik voor mezelf. Ik heb een rijschool en ben gespecialiseerd in het opleiden van mensen met autisme, ADHD; mensen die wat anders in elkaar zitten. Doordat zij 'anders denken' hebben ze een speciale benadering nodig en daar ben ik erg goed in. Ze doen er wel wat langer dan gemiddeld over om het rijbewijs te halen.



Voordat ik hiermee begon ben ik een tijdje secretaresse geweest. Maar ik kreeg nergens vaste voet aan de grond door tijdelijke contracten en reorganisaties. Op een gegeven moment, vlak nadat ik gescheiden was, kreeg ik de mogelijkheid om de lesauto van mijn ex over te nemen en die kans heb ik gegrepen om de rijschool te beginnen. Ik vind rijden leuk, dus de overstap was zo gemaakt. Ik heb er bepaald geen spijt van deze stap te hebben genomen. De omgang met leerlingen en het rijden vind ik erg leuk en het mooist vind ik wel die blije gezichten van de leerlingen als ze geslaagd zijn. Dan ben ik echt trots op wat ik heb bereikt. Daarnaast zijn de vrijheid, zelf beslissen en alles op je eigen manier doen belangrijke voordelen van het zzp'er zijn.

Er zijn natuurlijk ook nadelen aan mijn situatie en die betreffen vooral de administratieve rompslomp. Administratie kost veel tijd, ook omdat je heel accuraat moet zijn. De kosten van een boekhouder vind ik te hoog en kan ik moeilijk dragen. Het betekent dat ik naast de 35 uur les die ik gemiddeld per week geef, ook nog eens flink veel uren moet steken in de administratie, dus ik heb meer dan een volle werkweek.

Mijn omzet van tegen de 50 duizend euro per jaar – waar ook nog eens de kosten vanaf gaan – is genoeg om van rond te komen, maar ik kan er geen reserves mee opbouwen. Voor een pensioenvoorziening of arbeidsongeschiktheidsverzekering heb ik geen geld. Gelukkig zijn de kinderen het huis uit, al komen ze graag nog even langs. Mijn ambitie is om de rijschool op basis van mijn specialisme verder uit te bouwen en ook in Amsterdam te beginnen. Ik zoek daarvoor samenwerking met gelijkgestemde mensen.

2 Zzp'ers

Achter het begrip 'zzp'er' gaat een grote diversiteit schuil: in leeftijd, opleidingsniveau, werk, contractvorm en inkomen. Dit maakt dat het beeld van de zzp'er niet goed te schetsen is in termen van gemiddelden, aantallen en percentages. Het is nodig om in aanvulling daarop in te zoomen op subgroepen en waar mogelijk – zoals bij het (huishoud)inkomen – de verdeling weer te geven waardoor ook iets gezegd kan worden over de uitschieters. Het beeld van de groep zzp'ers wordt verder ingekleurd door het achttal portretten van zzp'ers dat door dit rapport heen wordt gepresenteerd. Om volledig recht te doen aan de diversiteit van de zzp'er zou in dit hoofdstuk elke zzp'er individueel beschreven moeten worden. Hier is om begrijpelijke redenen niet aan begonnen.

2.1 Begrippenkader

Het begrip 'zelfstandige zonder personeel' is niet eenduidig afgebakend. Volgens de meest gangbare definitie is de zzp'er kortgezegd een persoon die een inkomen verkrijgt door voor eigen rekening en risico een bedrijf of beroep uit te oefenen en geen personeel in dienst heeft,[2] dit in tegenstelling tot de zmp'ers. Tot de heterogene groep zzp'ers behoren bijvoorbeeld de innovatieve ondernemer in de ICT, de zelfstandige veehouder, de ondernemer in de bouw, de freelance journalist en de huisvrouw die bijverdient als thuiskapper. De wetenschapper, de politicus, de jurist en de fiscalist definiëren 'de zzp'er' vaak ieder op eigen wijze of hebben het afhankelijk van de context over verschillende subgroepen van zzp'ers. In het debat over de zzp'er is het dus steeds belangrijk in ogenschouw te nemen welk perspectief gehanteerd wordt en over welke personen of ondernemingen het feitelijk gaat. Hierna wordt de groep zzp'ers vanuit verschillende perspectieven afgebakend. In dit rapport is niet één van deze perspectieven leidend. Elk van de perspectieven levert informatie op die bijdraagt aan het beantwoorden van de centrale vraag.

2.1.1 Zelfperspectief

Op basis van de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS zijn er iets meer dan 800 duizend zzp'ers. De EBB werkt op basis van zelfrapportage, het gaat er hier dus om hoe mensen zichzelf zien. Het is een goed begin van een beschrijving van de groep zzp'ers, te meer omdat er op basis van de EBB veel informatie beschikbaar is. Ook zullen we zien dat deze groep, in ieder geval voor wat betreft het aantal, tamelijk goed aansluit bij het aantal zzp'ers dat op basis van fiscale bronnen kan worden bepaald. Of iemand zichzelf als zzp'er ziet, kan evenwel afwijken van de fiscale of juridische kwalificatie. Goed om te vermelden is dat de EBB is afgebakend tot de bevolking van 15 tot 65 jaar (potentiële beroepsbevolking) die ten minste twaalf uur per week werkt. Er wordt gerapporteerd over de hoofdbaan (eerste werkkring), de 800 duizend zzp'ers volgens de EBB zijn dus in de eerste plaats zzp'er, daarnaast kunnen zij eventueel nog een tweede bron van inkomsten hebben. Personen voor wie loon uit een dienstbetrekking het hoofdinkomen is en die daarnaast een inkomen hebben als zzp'er, worden in de EBB als werknemer geregistreerd en dus niet als zzp'er.

2.1.2 Fiscaal perspectief

Er kan ook een fiscaal perspectief worden gehanteerd voor het bepalen en nader duiden van de groep zzp'ers. Hiervoor bestaan goede fiscale bronnen. Deze indeling sluit aan bij de beleidsdiscussie die vaak terugkomt over de fiscale behandeling van zzp'ers. Er zijn drie fiscale categorieën te onderscheiden die – afhankelijk van de afbakening – (deels) tot de zzp'ers kunnen worden gerekend:

1. <u>IB-ondernemers.</u> Dit zijn personen die voor eigen rekening en risico een onderneming drijven die niet in een aparte rechtspersoon zoals een bv is ondergebracht. Zij doen aangifte van winst

[2] Hiermee is aangesloten bij de definitie die het CBS hanteert: 'Een zelfstandige is een persoon met als (hoofd)baan het verrichten van arbeid voor eigen rekening of risico in een eigen bedrijf of praktijk, of in het bedrijf of de praktijk van een gezinslid, of in een zelfstandig uitgeoefend beroep, of als directeur grootaandeelhouder.' Het CBS baseert zich hiervoor op richtlijnen van de ILO.

uit onderneming (in box 1)[3] en maken onder bepaalde voorwaarden aanspraak op ondernemersfaciliteiten (zie box 1.1 over het beleid ten aanzien van zzp'ers).
2. Directeuren-grootaandeelhouders (dga's). Dit zijn – kort gezegd – personen[4] die minimaal 5 procent van de aandelen in een vennootschap, fonds voor gemene rekening of coöperatie bezitten[5] en die tevens werkzaamheden verrichten voor deze rechtsvorm. De dga drijft 'zijn' onderneming dus in een rechtspersoon, zoals een bv. De dga ontvangt doorgaans zowel loon (belast in box 1) als inkomen uit zijn aandelen (dividend of vervreemdingsvoordelen, belast in box 2).
3. Resultaatgenieters. Dit zijn personen met 'resultaat uit overige werkzaamheden'; zij zijn niet in loondienst en drijven ook geen onderneming. Zij doen aangifte van resultaat uit overige werkzaamheden (in box 1) en maken geen aanspraak op ondernemersfaciliteiten. Freelancers en gastdocenten vallen vaak in deze categorie. Ook bijvoorbeeld postbezorgers die werkzaam zijn op basis van een overeenkomst van opdracht vallen in deze categorie.

Deze drie groepen zelfstandigen kunnen verder worden ingeperkt tot zzp'ers die als zelfstandige hun hoofdinkomen verdienen. Tabel 2.1 geeft het overzicht.

Tabel 2.1 Aantal zzp'ers volgens fiscale bronnen (CBS 2014, o.b.v. cijfers 2011)

x duizend	Zonder personeel	Hoofdinkomen
IB-ondernemer	765	550
Dga	185	148
Resultaatgenieter	486	114
Totaal zzp'er	1.436	812

Het aantal van 1,4 miljoen kan als de bovengrens van het aantal zzp'ers gezien worden. Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar hoofdinkomen van de persoon. Er treden daarom dubbeltellingen op; zowel tussen de groepen als met de groep werknemers. Het aantal personen dat zijn hoofdinkomen verdient als zzp'er is op basis van fiscale bronnen ruim 800 duizend.

2.1.3 Juridisch en arbeidsrechtelijk perspectief

Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek kent drie verschillende vormen van overeenkomsten tot het verrichten van arbeid tegen beloning[6]:

a. De arbeidsovereenkomst. In art. 7:610 Burgerlijk Wetboek (BW) is bepaald wie een werknemer is (iemand die in dienst van een ander tegen loon persoonlijk arbeid verricht). De arbeidsrechtelijke bescherming en de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen zijn gebaseerd op deze definitie.
b. De overeenkomst tot aanneming van werk (art. 7:750 BW; om een werk van stoffelijke aard tot stand te brengen en op te leveren).
c. De overeenkomst van opdracht (art. 7:400 BW; voor alle overige vormen van arbeid[7]).

De overeenkomst tot aanneming van werk betreft specifieke activiteiten ('werken van stoffelijke aard' zoals het bouwen van een huis). De overeenkomst van opdracht is een restcategorie die

---

[3] Er zijn ook nog andere winstgenieters die geen ondernemer zijn, zoals commanditaire vennoten.
[4] Het gaat preciezer gezegd om het directe of indirecte aandelenbezit van een belastingplichtige, tezamen met zijn partner. Naast het bezit van een 5 procent aandeel in het kapitaal van een vennootschap ontstaat ook belastingplicht bij bezit van rechten om aandelen te verwerven, winstbewijzen, of stemrechten.
[5] Een dga met een aandelenbelang van 5 procent in een vennootschap houdt een aanmerkelijk belang in de zin van de inkomstenbelasting. Voor andere regelgeving, zoals de werknemersverzekeringen en de pensioenwetgeving, gelden andere definities van 'dga', waarbij met name het minimale aandelenbezit om als dga aangemerkt te worden verschilt.
[6] Personen die goederen verkopen verrichten geen arbeid in de zin van boek 7 BW; zij vallen onder de algemene bepalingen van het verbintenissenrecht.
[7] Uitgezonderd enkele specifieke overeenkomsten zoals de vervoers- of uitgeefovereenkomst.

vrijwel alle andere vormen van arbeid buiten de arbeidsovereenkomst omvat; het grootste deel van de zelfstandigen (zowel met als zonder personeel) die arbeid verrichten voor een ander werkt waarschijnlijk op basis van een overeenkomst van opdracht.

Iemand die geen werknemer is valt in beginsel buiten de werkingssfeer van het arbeidsrecht en de werknemersverzekeringen.[8] De fiscale positie van een zelfstandige die werkt op een overeenkomst tot aanneming van werk of een overeenkomst van opdracht hangt vervolgens af van de vraag of er in fiscale zin sprake is van een ondernemer. In de praktijk kan onduidelijkheid ontstaan over de kwalificatie van de arbeidsrelatie in specifieke situaties. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat het (fiscale) ondernemersbegrip een open begrip is dat niet nader in de wet is omschreven. Dit geldt ook voor het werknemersbegrip, in het bijzonder de eis van ‘in dienst zijn’, hetgeen een gezagsverhouding inhoudt.

2.1.4 Het bedrijfsperspectief

Zzp’ers kiezen een rechtsvorm voor hun onderneming. Zij kunnen hun onderneming drijven als eenmanszaak, maatschap, vennootschap onder firma (vof), commanditaire vennootschap (cv) of in een bv. De maatschap en de vof bestaan altijd uit twee of meer partners, een cv bestaat altijd uit een of meer beherende vennoten en stille vennoten. De IB-ondernemer drijft zijn onderneming in een eenmanszaak, maatschap, vof of cv, de dga drijft zijn onderneming in een bv, nv, coöperatie of open fonds voor gemene rekening. Bij resultaatgenieters is er meestal[9] geen sprake van een onderneming. De rechtsvorm zegt op zich nog niets over of de onderneming personeel in dienst heeft. In 2013 waren er bijna 1,4 miljoen ondernemingen in Nederland (CBS, 2014). De meest voorkomende onderneming is de eenmanszaak. Hiervan zijn er ruim 800 duizend. 90 procent van de eenmanszaken heeft geen personeel in dienst.

2.2 Kenmerken

2.2.1 Demografie en opleiding

Zzp’ers zijn relatief vaak man, hoger opgeleid en ouder. Onder zzp’ers is 64 procent man en 36 procent vrouw. Onder zmp’ers is zelfs 72 procent man. Onder werknemers is het aandeel mannen en vrouwen met 53 procent man en 47 procent vrouw gelijker verdeeld. In 1999 was de man-vrouwverhouding bij zzp’ers nog iets schever met 67 procent mannen om 33 procent vrouwen (CBS Statline, 2014, gebaseerd op EBB).

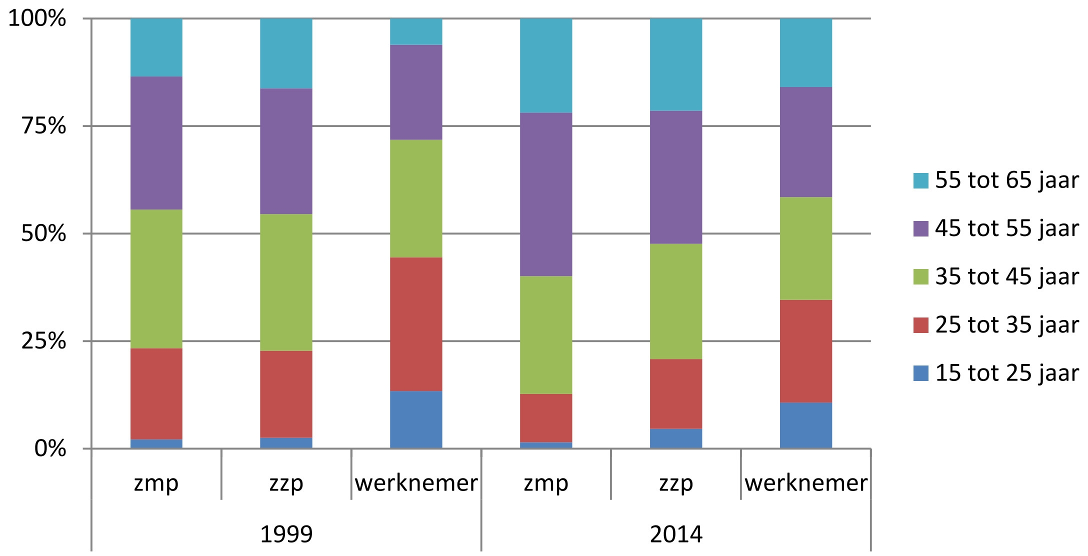
Zzp’ers zijn gemiddeld ouder dan werknemers. Er zijn relatief weinig zzp’ers in de leeftijd tot 35 jaar en juist veel daarboven, zie figuur 2.1. De meeste zzp’ers behoren tot de leeftijdscategorie 45 tot 55 jaar (31 procent). Zmp’ers zijn gemiddeld iets ouder dan zzp’ers. In 1999 waren zzp’ers ouder dan werknemers, en ook iets ouder dan zmp’ers. Sindsdien hebben als gevolg van de vergrijzing de oudere leeftijdscategorieën aan belang gewonnen. Ook het aantal zzp’ers in de jongste leeftijdsklasse (15 tot 25 jaar) is toegenomen. In vergelijking met de zmp’ers en de werknemers is de leeftijdsopbouw van de groep zzp’ers relatief weinig veranderd. Buiten de 800 duizend zzp’ers die in de EBB worden gerapporteerd, zijn er ook 45 duizend zzp’ers boven de 65 jaar.

---

[8] Voor de werknemersverzekeringen kunnen bepaalde vormen van zelfstandige arbeid als dienstbetrekking worden aangemerkt, zogeheten fictieve dienstbetrekkingen. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op enkele specifieke beroepsgroepen (topsporters, musici). Daarnaast zijn onderdelen van het arbeidsrecht (Wml, Arbowet, ATW) onder voorwaarden van toepassing op bepaalde groepen zelfstandigen, zie hiervoor hoofdstuk 3.

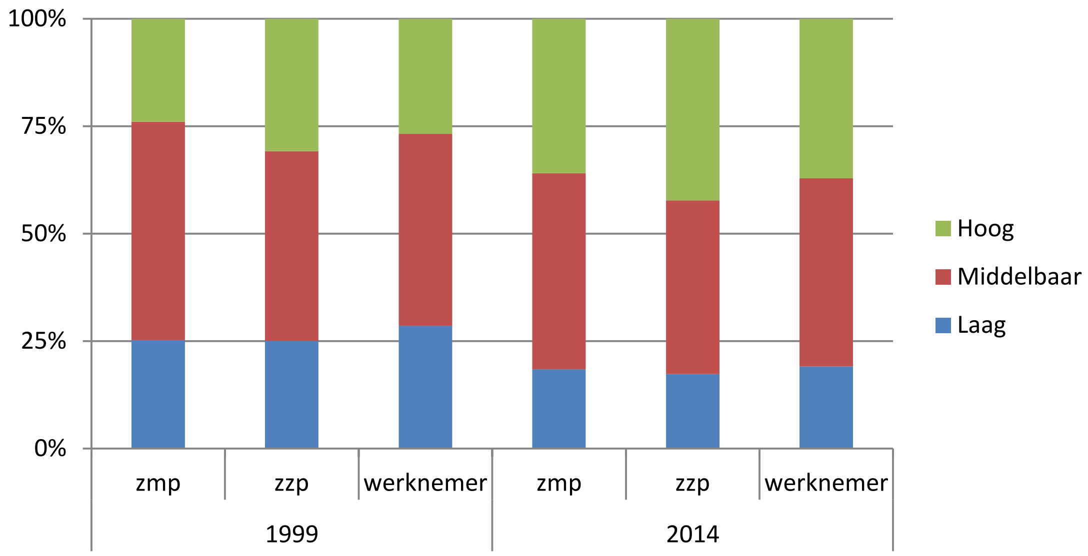
[9] Er zijn ook resultaatgenieters die wel een onderneming hebben, zoals een aanmerkelijkbelanghouder die een vermogensbestanddeel ter beschikking stelt aan zijn eigen bv en vanwege die terbeschikkingstelling resultaat uit overige werkzaamheden geniet. Deze categorie wordt verder buiten beschouwing gelaten.

Figuur 2.1: Leeftijdsopbouw van zzp'ers en werknemers (CBS Statline, 2014)



Zzp'ers zijn iets vaker hoogopgeleid dan werknemers en zmp'ers. Onder zzp'ers is 42 procent hoogopgeleid tegenover 37 procent van de werknemers en 36 procent van de zmp'ers. Werknemers zijn iets vaker middelbaar- of laagopgeleid en zmp'ers vaker middelbaar opgeleid. Ten opzichte van 1999 is voor alle groepen het aandeel hoogopgeleiden duidelijk toegenomen, zie figuur 2.2.[10]

Figuur 2.2: Opleidingsniveau van zzp'ers en werknemers (CBS Statline, 2014)



2.2.2 Producten versus arbeid, sector en beroep

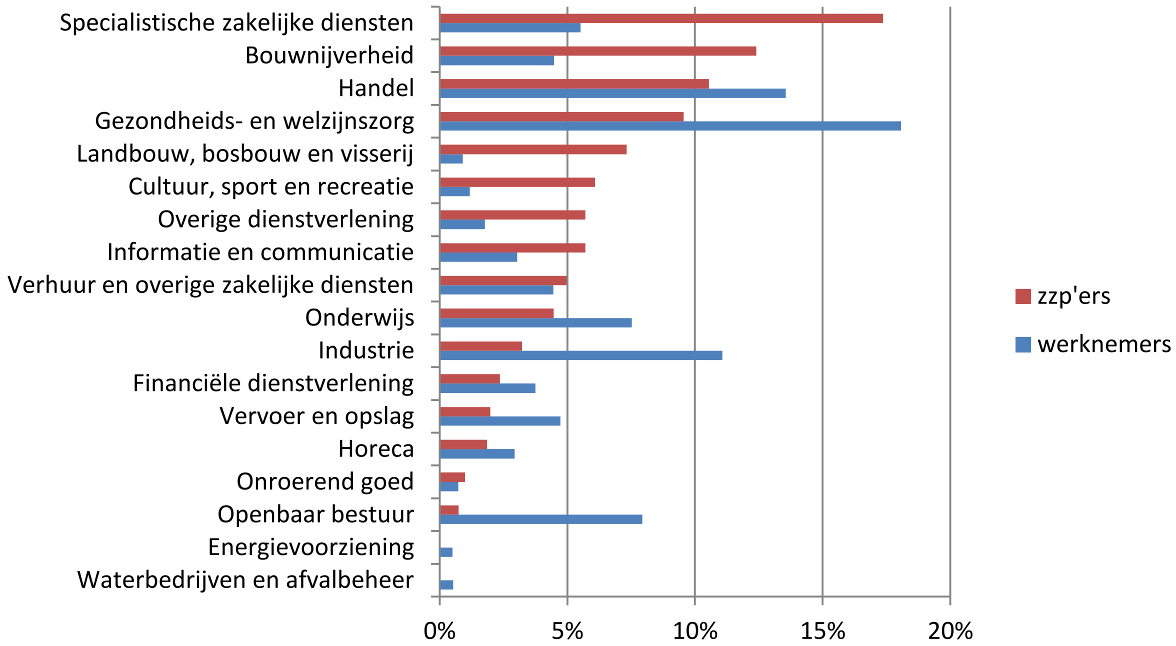
Er wordt vaak onderscheid gemaakt tussen de 'klassieke zzp'er' en de 'nieuwe zzp'er', waarbij de nieuwe zzp'er past in het beeld van een meer flexibele economie en van flexibele arbeid (SER, 2010). De 'klassieke zzp'er', zoals een bakker of een groentehandelaar, verkoopt vooral producten. 'De nieuwe zzp'er' biedt vooral arbeid of diensten aan. Hieronder vallen ook mensen die flexibel ingehuurd kunnen worden om werk te doen dat anders door een werknemer gedaan zou worden (CBS, 2014). De recente groei van de zzp-populatie in Nederland zit vooral in de groei van het

[10] Laagopgeleid is basisonderwijs, het vmbo en mbo 1, middelbaar opgeleid is havo of vwo en mbo 2 of hoger, en hoogopgeleid is hbo of universitair opgeleid.

aantal zzp'ers dat arbeid of diensten aanbiedt. Inmiddels bedraagt het aandeel van deze groep 77 procent van het totaal aantal zzp'ers (CBS, 2014). Kanttekening hierbij is dat het onderscheid tussen producten en diensten steeds moeilijker te maken is.

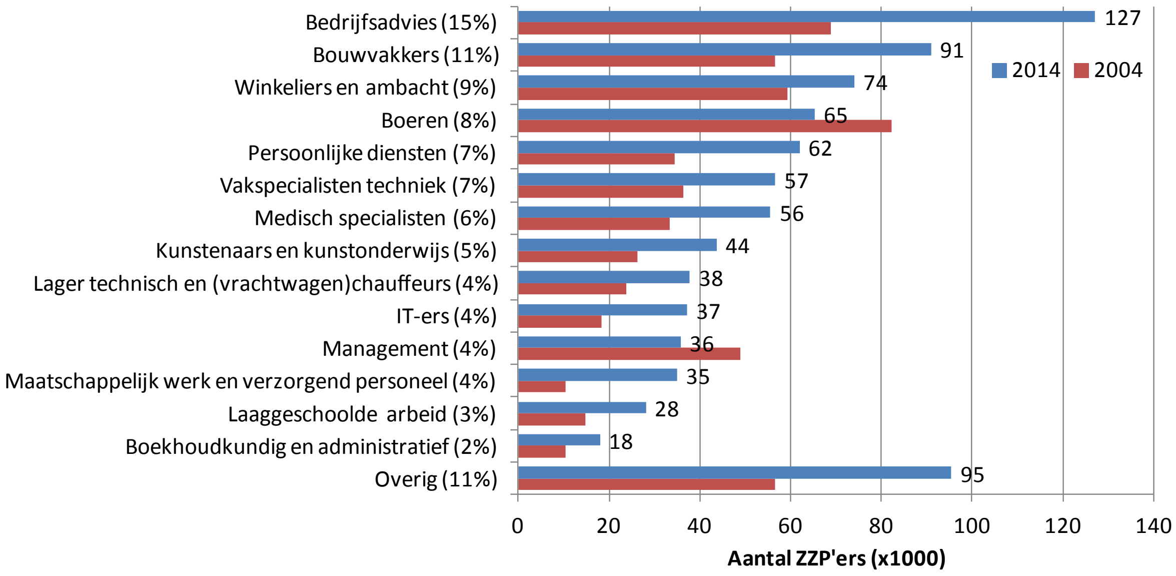
Zzp'ers die eigen arbeid of diensten aanbieden zijn jonger, hoger opgeleid en werken minder uren dan zzp'ers die producten verkopen. Ook zijn ze werkzaam in andere sectoren: zzp'ers die eigen arbeid aanbieden zijn vaak werkzaam in de bouw of de zakelijke dienstverlening en zzp'ers die producten aanbieden zijn vaak werkzaam in agrarische beroepen of in de detailhandel (Kösters et al., 2013).

Figuur 2.3: Sectoren waarin zzp'ers en werknemers werkzaam zijn (als percentage van het totaal aantal zzp'ers c.q. werknemers) (CBS, 2014)



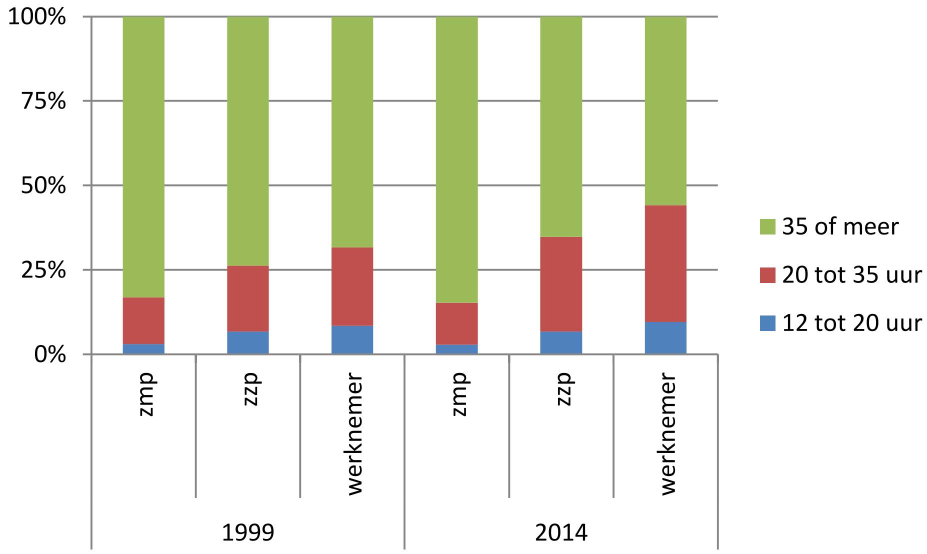
De grootste groep zzp'ers werkt in de specialistische zakelijke dienstverlening (17 procent), zie figuur 2.3. Er zijn ook veel zzp'ers werkzaam in de bouw, de handel en de gezondheidszorg. Ten opzichte van 2006 is het percentage zzp'ers dat werkzaam is in de landbouw duidelijk afgenomen (van 13 procent naar 7 procent). Het percentage zzp'ers dat werkzaam is in de sectoren specialistische zakelijke dienstverlening, overige zakelijke dienstverlening en de gezondheidszorg zijn het sterkst toegenomen (ieder met 2 procentpunt). Zzp'ers werken in vergelijking met werknemers relatief vaak in de zakelijke dienstverlening, de bouwnijverheid, de landbouw en de cultuur- en recreatiesector. Zo werkt 17 procent van de zzp'ers in de zakelijke dienstverlening tegenover 6 procent van de werknemers. Daarmee is ongeveer een derde van de werkenden in de specialistische zakelijke dienstverlening zzp'er. Zzp'ers werken in vergelijking met werknemers relatief weinig in de gezondheidszorg, de industrie en het openbaar bestuur.

Figuur 2.4: Aandeel zzp'ers per beroep, in 2014 en 2004 (eigen bewerking o.b.v. CBS)



Ingedeeld naar beroepen is de grootste groep zzp'ers werkzaam als bedrijfsadviseur, gevolgd door de groep bouwvakkers en de groep winkeliers en ambacht. De verdeling over sectoren is hier in sterke mate in terug te zien. Daarnaast is bijvoorbeeld te zien dat ruim 50 duizend zzp'ers medisch specialist zijn (in deze indeling betreft dat (vak)specialisten op het gebied van gezondheidszorg plus psychologen). Boeren en managers zijn de enige beroepsgroepen waarbinnen het aantal zzp'ers in de afgelopen tien jaar is afgenomen. In alle andere beroepsgroepen is het aantal zzp'ers gegroeid.

Figuur 2.5: Aantal gewerkte uren per week (CBS Statline, 2014)



Tijdsbesteding en andere werkzaamheden

Het grootste deel van de zzp'ers (65 procent) geeft aan 35 uur per week of meer als zelfstandige te werken. 28 procent werkt tussen de 20 en 35 uur en een klein deel van 7 procent werkt tussen de 12 en 20 uur. Hiermee neemt de zzp'er een middenpositie in tussen de zmp'er en de werknemer; de zmp'er werkt gemiddeld meer uren, de werknemer gemiddeld minder uren (zie figuur 2.5).[11]

[11] Het gaat hier om alle gewerkte uren, dit is dus niet beperkt tot alleen de declarabele uren van zzp'ers. De bron, de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS werkt op basis van zelfrapportage. Mogelijk wordt de

Het hoger gemiddeld aantal gewerkte uren van zzp'ers kan deels worden verklaard door het grotere aandeel mannen in de populatie. Van degenen die zzp'er zijn als hoofdbaan heeft een relatief klein deel daarnaast inkomsten uit andere werkzaamheden; 7 procent heeft inkomsten uit een baan als werknemer en 8 procent heeft inkomsten als zelfstandige in een andere hoedanigheid (bijvoorbeeld als resultaatgenieter) (CBS, 2014).

2.3 Inkomen en vermogen

2.3.1 Inkomen

Het gemiddeld persoonlijk inkomen van zzp'ers was in 2012 bijna 33 duizend euro (CBS, 2014). Het persoonlijk inkomen is bruto en bevat al het inkomen dat een persoon vergaart: inkomen uit arbeid, inkomen uit eigen onderneming, uitkering inkomensverzekeringen en uitkering sociale voorzieningen (met uitzondering van kinderbijslag). Eventuele aftrekposten die voortvloeien uit ondernemersfaciliteiten zijn nog niet in mindering gebracht op het inkomen. Het persoonlijk inkomen van zelfstandigen nam tot 2008 toe. Door de economische crisis viel het inkomen in 2009 sterk terug, in 2010 en 2011 is het weer iets toegenomen maar nog niet tot op het niveau van 2008. Het gemiddeld (bruto) persoonlijk inkomen van zzp'ers is lager dan het gemiddeld (bruto) persoonlijk inkomen van werknemers, dat in 2012 ongeveer 37 duizend euro bedroeg.

Het gestandaardiseerd huishoudinkomen van zzp'ers bedroeg ongeveer 27 duizend euro (CBS, 2014). Het gestandaardiseerd huishoudinkomen is het netto besteedbaar inkomen van een huishouden, gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Hiermee wordt het huishoudinkomen omgerekend naar een eenpersoonshuishouden, waarbij onder andere rekening wordt gehouden met 'schaalvoordelen' van een meerpersoonshuishouden, bijvoorbeeld in de kosten van huisvesting.[12] Op deze wijze worden de welvaartsniveaus van huishoudens onderling vergelijkbaar gemaakt. Het gestandaardiseerd huishoudinkomen van zzp'ers is ongeveer gelijk aan het gestandaardiseerd huishoudinkomen van werknemers. Het lagere persoonlijk inkomen van zzp'ers ten opzichte van werknemers wordt gecompenseerd door de lagere belasting- en premiedruk voor zzp'ers en het feit dat zzp'ers vanwege aftrekposten relatief eerder recht op toeslagen hebben. Mogelijk spelen ook een hoger inkomen van de partner in het huishouden (Mateboer et al., 2014) en een verschil in huishoudsamenstelling een rol.

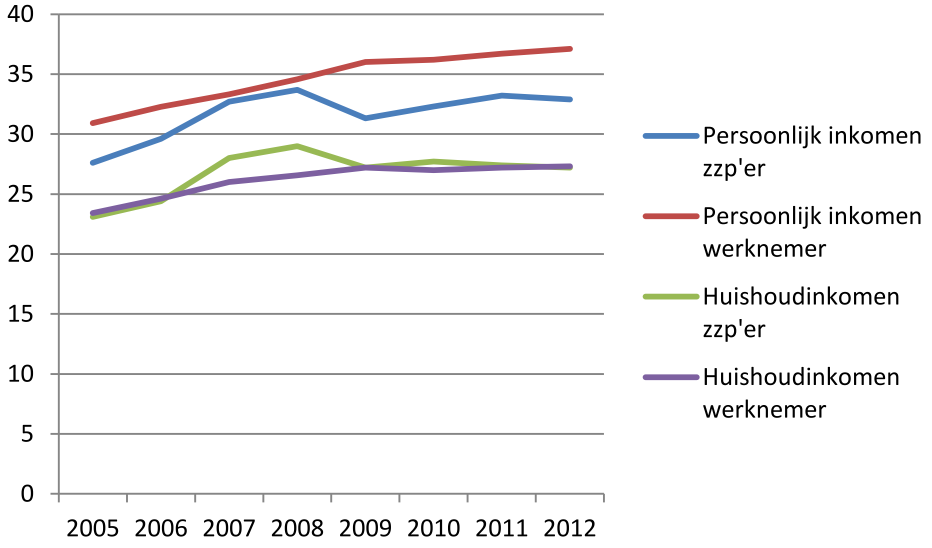
De zzp'ers die eigen arbeid en diensten aanbieden verdienen gemiddeld meer dan de zzp'ers die producten aanbieden. Eerstgenoemde groep had in 2012 een gemiddeld persoonlijk inkomen van ruim 35 duizend euro en een gestandaardiseerd huishoudinkomen van 28 duizend euro. Zzp'ers die producten aanbieden hadden een persoonlijk inkomen van gemiddeld 25 duizend euro en een gestandaardiseerd huishoudinkomen van 24 duizend euro. In figuur 2.6 zijn het (bruto) persoonlijk inkomen en het (besteedbaar) gestandaardiseerd huishoudinkomen van zzp'ers en werknemers weergegeven. Hoewel ze in dezelfde figuur staan betreft het twee verschillende inkomensbegrippen die niet zomaar vergeleken kunnen worden.

---

vergelijking enigszins vertekend omdat werknemers geneigd zijn om het aantal contracturen te noemen en zelfstandigen hun (inschatting van) het feitelijk aantal gewerkte uren noemen.

[12] Zo wordt het gezamenlijk inkomen van paar met een kind niet gedeeld door drie, maar door ongeveer 1,7.

Figuur 2.6: Gemiddeld (bruto) persoonlijk inkomen en (besteedbaar) gestandaardiseerd huishoudinkomen van zzp'ers en werknemers (x dzd euro) (CBS, 2014)



Op basis van fiscale bronnen is te zien dat met name de resultaatgenieter een laag persoonlijk inkomen heeft (zie tabel 2.2). De dga heeft het hoogste persoonlijk inkomen. Het gemiddeld persoonlijk inkomen van de IB-ondernemer is min of meer gelijk aan het gemiddeld inkomen van de werknemer. Op basis van het gestandaardiseerd huishoudinkomen blijven verschillen in inkomen tussen de drie groepen bestaan, maar nemen deze in omvang sterk af.

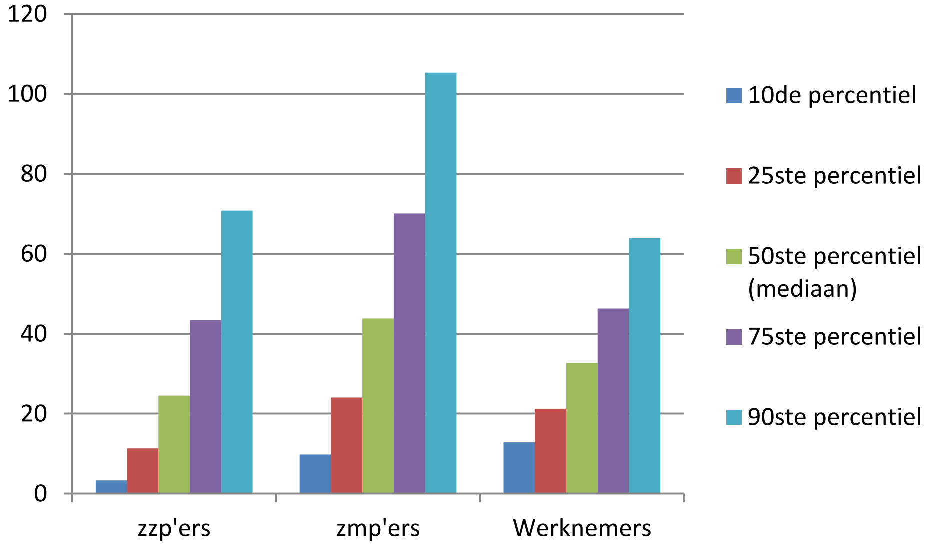
Tabel 2.2: Inkomen naar fiscale categorie (x dzd euro), 2011 (CBS, 2014)

	Persoonlijk inkomen	Huishoudinkomen
IB-ondernemer	32,6	27,8
Dga	64,9	38,1
Resultaatgenieter	14,1	24,5

Inkomensverdeling en groepen met lage inkomens

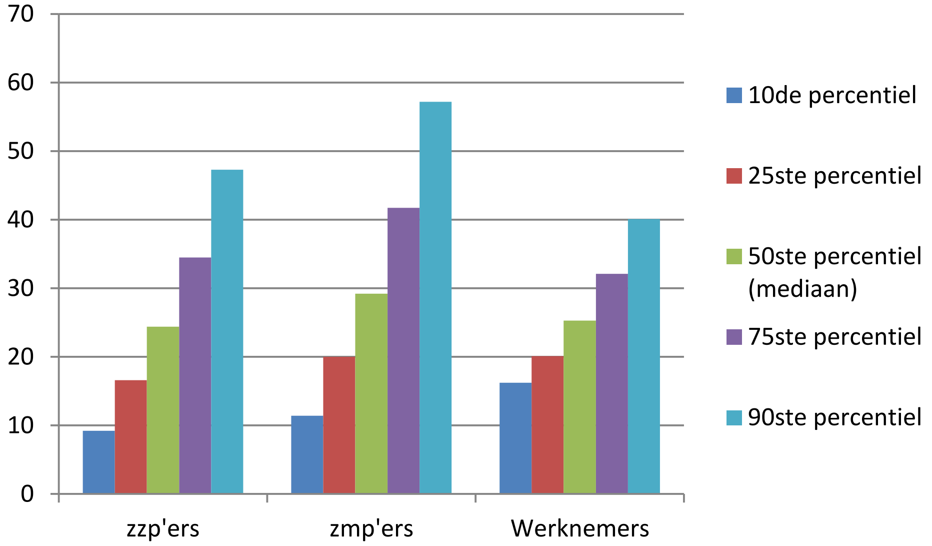
Achter het gemiddeld persoonlijk inkomen van zzp'ers gaat een grote spreiding schuil. Het 10^{e} inkomenspercentiel onder zzp'ers heeft een persoonlijk inkomen van iets meer dan 3 duizend euro, het 90^{e} percentiel verdient ruim 70 duizend euro. Het 50^{e} percentiel (de mediaan) ligt met 24,5 duizend euro ongeveer 8 duizend euro onder het gemiddelde (CBS, 2014). Zzp'ers kunnen wisselende inkomsten hebben en daardoor is de inkomensverdeling van zzp'ers relatief scheef verdeeld. Bij tegenvallende resultaten kan de onderneming ook verlies draaien hetgeen resulteert in een negatief inkomen. De inkomensverdeling van zzp'ers (uitgedrukt in het inkomen van verschillende percentielen) is tezamen met de inkomensverdeling van zmp'ers en werknemers opgenomen in figuur 2.7. De inkomens van zmp'ers zijn voor alle percentielen hoger. Voor werknemers is het inkomen tot en met het 75^{e} percentiel hoger, bij het 90^{e} percentiel is het inkomen van zzp'ers iets hoger.

Figuur 2.7: Persoonlijk inkomen (x dzd euro) van zzp'ers, zmp'ers en werknemers, 2012 (CBS, 2014)



Het gestandaardiseerd huishoudinkomen van zzp'ers is, net als dat van zmp'ers en werknemers, minder scheef verdeeld dan het persoonlijk inkomen. Dit komt doordat in het huishouden vaak een tweede inkomen aanwezig is en door de progressieve belastingheffing en de inkomensafhankelijke toeslagen. Het huishoudinkomen van zzp'ers is nog wel schever verdeeld dan dat van werknemers. Het tiende percentiel heeft een huishoudinkomen van ruim 9 duizend euro, voor het 90^{e} percentiel is dit ruim 47 duizend euro. De mediaan ligt met ruim 24 duizend euro ongeveer 3 duizend euro onder het gemiddelde. Het mediane huishoudinkomen van zzp'ers is ongeveer gelijk aan dat van werknemers, zie figuur 2.8. Zmp'ers hebben de hoogste huishoudinkomens.

Figuur 2.8: Gestandaardiseerd huishoudinkomen (x dzd euro) van zzp'ers, zmp'ers en werknemers, 2012 (CBS, 2014)



Opvallend is dat het gemiddeld persoonlijk inkomen van zzp'ers in de leeftijdscategorie 35-45 jaar hoger is dan in de leeftijdscategorieën 45-55 jaar en 55-65 jaar (CBS, 2014). Dit terwijl het gemiddeld inkomen van werknemers toeneemt met de leeftijd (OESO, 2012). Zzp'ers met een hoog opleidingsniveau verdienen relatief het meest. De inkomens van laag- en middelbaaropgeleiden ontlopen elkaar niet veel. Sectoren waarin relatief veel zzp'ers tot de lagere huishoudensinkomens (gedefinieerd als de onderste 20 procent van de inkomensverdeling)

behoren, zijn de handel, vervoer en horeca, en de sector cultuur, recreatie en overige diensten (Mateboer et al., 2014). Subsectoren waarin meer dan 25 procent van de zzp'ers een laag inkomen heeft, zijn markthandel en handel, horeca en reparatie van auto's. 'Klassieke' zelfstandigen met een eigen zaak in de handel of horeca hebben dus relatief vaak een laag inkomen (Mateboer et al., 2014).

Armoede
Dat zzp'ers aan de onderkant van de verdeling een relatief laag inkomen hebben, komt ook naar voren uit het armoedesignalement (SCP en CBS, 2014).[13] Onder huishoudens die niet van een uitkering afhankelijk waren, was in 2013 het aandeel van huishoudens dat onder de lage-inkomensgrens van het CBS moest rondkomen met 13,4 procent het hoogst onder zelfstandigen (zzp'ers en zmp'ers). Onder huishoudens met een inkomen vooral uit loon was dit 4,2 procent. Het aandeel zelfstandigen dat langdurig (vier jaar of langer) een inkomen onder deze grens heeft was in 2013 2,5 procent. Voor werknemers was dit 0,7 procent. Volgens een ander onderzoek van het SCP (Josten et al., 2014) leefde in 2012 15 procent van de zzp'ers en 11 procent van de zmp'ers onder het door hen gehanteerde 'niet veel maar toereikend' criterium. Tegelijkertijd hebben zzp'ers niet meer moeite om rond te komen dan werknemers. Mogelijk komt dit doordat deze zzp'ers hogere vermogens hebben (Josten et al., 2014). In de volgende paragraaf is te zien dat dat inderdaad het geval is. Andere mogelijke verklaringen zijn volgens het SCP dat zij lagere woonlasten hebben (bijvoorbeeld omdat zij vaker een eigen huis hebben) of beter kunnen omgaan met geld (Josten et al., 2014).

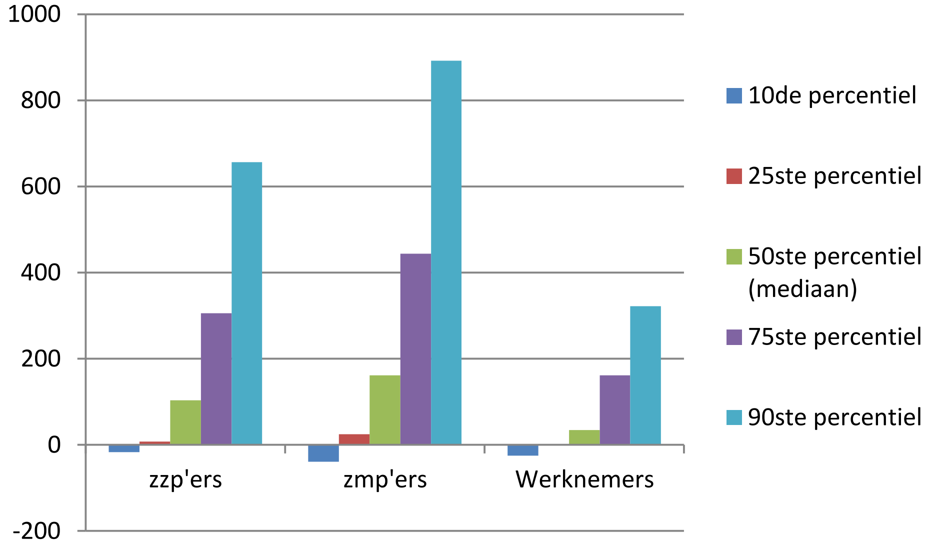
2.3.2 Vermogen
Het mediaan vermogen van huishoudens van zzp'ers is met ongeveer 103 duizend euro drie keer zo hoog als het mediaan vermogen van huishoudens van werknemers (34 duizend euro).[14] Het huishoudvermogen van zzp'ers is inclusief het vermogen in de onderneming en eventueel door de zzp'er gespaard pensioenvermogen in de derde pijler. De pensioenopbouw van werknemers in de tweede pijler wordt niet meegenomen bij de bepaling van het huishoudvermogen. Zou dit wel gebeuren, dan zou het gemiddeld vermogen van werknemers duidelijk hoger uitvallen dan nu het geval is. Overigens blijft eventueel (eerder) door de zzp'er of zijn of haar partner opgebouwd pensioen in de tweede pijler eveneens buiten beschouwing. Een aanvullende verklaring voor het verschil in vermogen is dat zzp'ers gemiddeld ouder zijn en vaker een eigen woning bezitten. In 2008 hadden zzp'ers nog een mediaan vermogen van 158 duizend euro. Het aanspreken van reserves tijdens de crisis en waarschijnlijk met name de daling van de huizenprijzen hebben bijgedragen aan de daling van het vermogen. Zzp'ers die hun eigen arbeid aanbieden hebben een hoger inkomen maar een kleiner vermogen; gemiddeld 82 duizend euro. Zzp'ers die producten aanbieden hebben een lager inkomen maar juist een groter vermogen van gemiddeld 189 duizend euro (CBS, 2014).

---

[13] Het CBS hanteert in het Armoedesignalement 2014 de 'lage-inkomensgrens' als criterium. Het SCP hanteert als criterium een bepaald besteedbaar budget en noemt dat 'niet veel maar toereikend'.

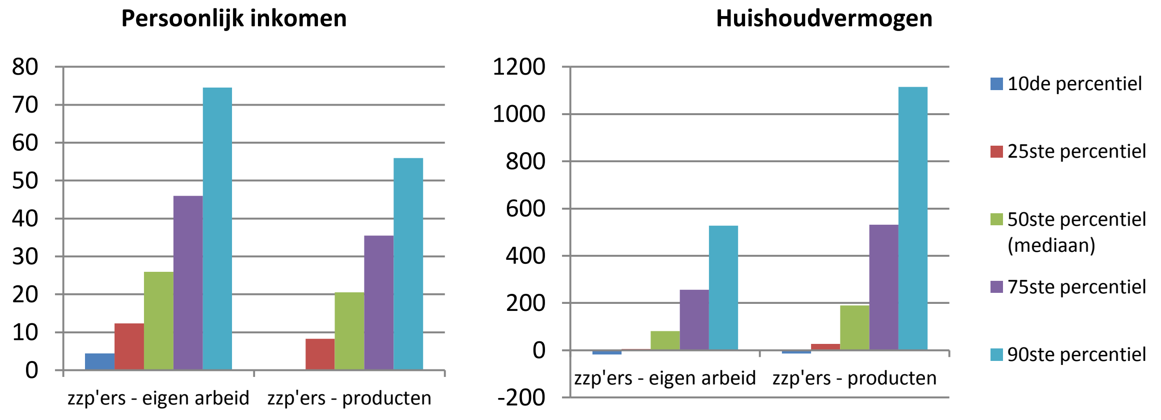
[14] Het vermogen is het saldo van bezittingen en schulden. Bezittingen worden gevormd door bank- en spaartegoeden, obligaties en aandelen, de eigen woning, ondernemingsvermogen en de overige bezittingen. Schulden worden gevormd door hypotheekschuld eigen woning en schulden voor consumptieve doeleinden, financieringen van aandelen en obligaties, financiering schulden voor de tweede woning of ander onroerend goed en schulden volgens de Wet studiefinanciering.

Figuur 2.9: Huishoudvermogen (x dzd euro) van zzp'ers, zmp'ers en werknemers, 2012 (CBS, 2014)



In figuur 2.9 is te zien dat het huishoudvermogen van zzp'ers over alle geselecteerde percentielen hoger is dan dat van werknemers. Zmp'ers hebben op het laagste percentiel na de hoogste vermogens. Zoals verwacht mag worden neemt het huishoudvermogen van zzp'ers toe met de leeftijd (CBS, 2014). Is het mediane vermogen van zzp'ers van 15-35 jaar nog 10 duizend euro en dat van zzp'ers van 35-45 jaar 54 duizend euro, voor zzp'ers van 45-55 jaar is dat 159 duizend euro en bij de groep van 55-65 jaar zelfs 254 duizend euro. Zeer opmerkelijk is dat het mediane vermogen niet toeneemt met het opleidingsniveau en het vermogen van zzp'ers met een laag opleidingsniveau zelfs het hoogst is. Een mogelijke verklaring hiervoor zijn de verschillen tussen zzp'ers die eigen arbeid of diensten aanbieden en zzp'ers die producten aanbieden (zie figuur 2.10). Deze laatste groep is gemiddeld ouder en lager opgeleid dan zzp'ers die hun eigen arbeid of diensten aanbieden, en heeft vaak meer activa in de onderneming, bijvoorbeeld in de vorm van een (winkel)pand. Tegelijkertijd hebben zzp'ers die producten aanbieden gemiddeld een lager inkomen. De verschillende karakteristieken van zzp'ers die producten aanbieden en zzp'ers die hun eigen arbeid of diensten aanbieden kunnen dus ook een verklaring zijn voor het feit dat het inkomen van zzp'ers maar zeer beperkt toe- of zelfs afneemt met de leeftijd. Hieronder zijn de verdeling van het persoonlijk inkomen en van het huishoudvermogen van de twee groepen weergegeven.

Figuur 2.10: Inkomen en vermogen (x dzd euro) van zzp'ers die eigen arbeid of diensten aanbieden en zzp'ers die producten aanbieden, 2012 (CBS, 2014)



Huizenbezit
Uit onderzoek van Dol et al. (2014) blijkt dat het eigenwoningbezit van zzp-huishoudens weinig afwijkt van die van huishoudens met een vast contract. Respectievelijk 75 procent en 72 procent van deze huishoudens woont in een koopwoning. Bij flexibele werknemers is dit 42 procent. Zzp-huishoudens hebben gemiddeld een woning met een hogere WOZ-waarde (340 duizend euro) dan huishoudens van werknemers met een vast contract (274 duizend euro). Ook het vermogen in de woning van zzp-huishoudens is hoger (167 duizend euro versus 121 duizend euro). Het aandeel dat onder water staat is lager onder zzp-huishoudens (12 procent) dan onder huishoudens met een vast contract (17 procent). Bij de zzp-huishoudens die een huis huren is er in de periode 2006-2012 een verschuiving zichtbaar richting woningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens.

Pensioen
De huidige groep gepensioneerde zelfstandigen heeft een vervangingsinkomen dat vergelijkbaar is met dat van werknemers. Binnen deze groep lijkt een eventueel lager pensioeninkomen te worden gecompenseerd door een hoger vermogen (SZW, 2013). Onder gepensioneerde zelfstandigen zijn relatief veel zzp'ers die producten aanbieden, omdat de groep zzp'ers die eigen arbeid en diensten aanbiedt recent sterk is toegenomen. Ongeveer de helft van de zzp'ers die eigen arbeid en diensten aanbiedt[15] zette in 2013 een deel van het inkomen uit het bedrijf opzij voor bijvoorbeeld het pensioen (Vroonhof en De Vries, 2014). Als zij dat deden, spaarden zij gemiddeld ongeveer 13 procent van hun inkomen. Als zzp'ers dichter bij hun pensioen zijn, neemt het percentage van hun inkomen dat zij sparen toe. Naarmate zzp'ers meer verdienen, zet een groter deel van hen geld opzij. In 2013 spaarde 21 procent van de zzp'ers met een maandinkomen tot 1.250 euro, terwijl 77 procent van de zzp'ers met een inkomen van meer dan 5 duizend euro dat deed. Inkomens van 1.500 tot 2 duizend euro spaarden in ongeveer de helft van de gevallen en van de inkomens tussen de 3 duizend en 5 duizend euro spaarden ongeveer twee derde. Het percentage van het inkomen dat wordt gespaard verschilt niet veel tussen de inkomensgroepen (Vroonhof en De Vries, 2014).

Niet of weinig sparen leidt tot een laag aanvullend pensioen. Dit wil niet altijd zeggen dat pensionering met een sterke terugval in inkomen gepaard gaat. Voor lage inkomens is de AOW een adequate inkomensvervanging. Op basis van EIM-data over het spaargedrag van zzp'ers in 2010 zijn analyses gemaakt over tot welk vervangingsinkomen dit voor zzp'ers leidt (SZW, 2013). Van de onderzochte groep actieve zzp'ers die hun eigen arbeid of diensten aanbieden, ten minste 15 uur per week werken en geen medeondernemer hebben (circa 400 duizend zzp'ers), bouwde 25 procent een pensioen op ter hoogte van minder dan 50 procent van het huidige bruto jaarinkomen. Een groep van 26 procent van de zzp'ers zou op basis van de situatie in 2010 uitkomen op een pensioen van tussen de 50 procent en 70 procent van het bruto jaarinkomen. 49 procent van de zzp'ers zou uitkomen op een pensioen van meer dan 70 procent van het huidig bruto jaarinkomen (SZW, 2013). De analyse is ook uitgevoerd voor 2009. In dat jaar spaarden zzp'ers gemiddeld iets meer en lagen zzp'ers vaker op schema voor een hoger vervangingsinkomen. Zo spaarde 59 procent van de zzp'ers voor een pensioen dat neer zou komen op meer dan 70 procent van het huidige bruto jaarinkomen. Waarschijnlijk zijn zzp'ers in 2010 minder gaan sparen door het aanhouden van de slechte economische ontwikkeling. Zowel uit de analyse als gesprekken met zzp'ers blijkt dat de pensioenopbouw gevoelig is voor de economische situatie (SZW, 2013).

Onder werknemers bouwt circa 90 procent aanvullend pensioen op in de tweede pijler (De Mooij et al., 2012). Doorgaans gebeurt dit in een regeling waarin gestreefd wordt naar een pensioen van 70 tot 80 procent van het middelloon (SZW, 2013). Een vergelijking op huishoudniveau op basis van het jaar 2012 laat zien dat de verwachte mediane (bruto) vervangingsratio van alle huishoudens (boven de 35 jaar) op basis van de eerste en tweede pijler 71 procent bedraagt (Knoef et al., 2013). Inclusief vrije besparingen en onroerend goed is de vervangingsratio 83 procent. Voor

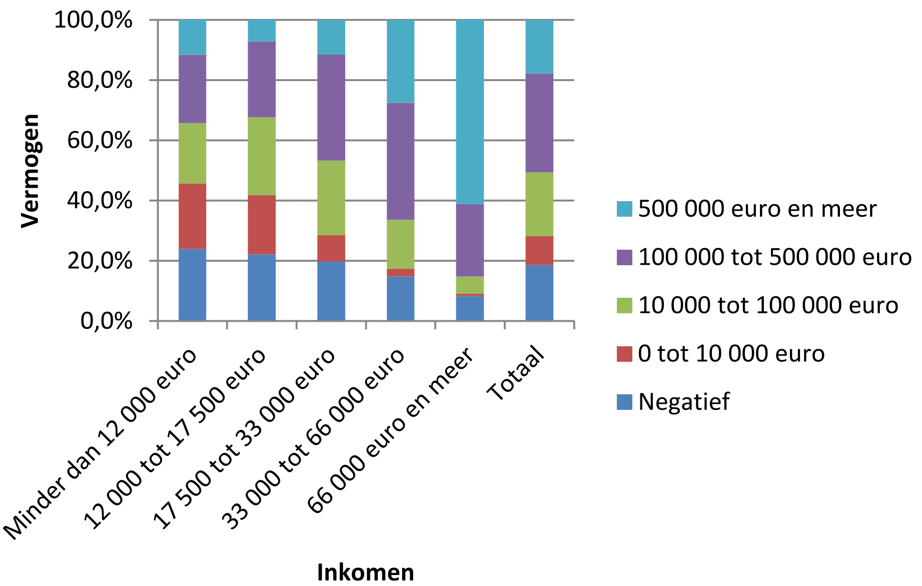
[15] Het onderzoek van EIM is gebaseerd op zzp'ers die voornamelijk hun eigen arbeid en diensten aanbieden, meer dan 15 uur per week in hun onderneming werken en geen medeondernemer hebben (zoals in een maatschap of in een vennootschap). Dit zijn 400 duizend zzp'ers en betreft dus niet alle zzp'ers die eigen arbeid en diensten aanbieden.

huishoudens met zelfstandigen is dit respectievelijk 50 en 74 procent. Het verschil in de eerste en tweede pijler wordt dus deels gecompenseerd door opgebouwd vermogen. Inclusief vrije besparingen en onroerend goed heeft 31 procent van alle huishoudens een (bruto) vervangingsratio van minder dan 70 procent, onder huishoudens met zelfstandigen is dit 46 procent (Knoef et al., 2013).

Samenhang tussen inkomen en vermogen
Zzp'ers hebben gemiddeld een iets lager (bruto) persoonlijk inkomen en een vergelijkbaar (besteedbaar) gestandaardiseerd huishoudinkomen ten opzichte van werknemers. Zowel het persoonlijk- als het huishoudinkomen is relatief scheef verdeeld. Zzp'ers hebben gemiddeld veel vermogen in vergelijking met werknemers. Dit vermogen kan in de onderneming zitten, in het eigen huis of het kan uit bijvoorbeeld spaargeld of beleggingen bestaan. Het vermogen kan dienen als pensioenvoorziening, of als buffer bij een (tijdelijke) terugval van inkomen. Dit gaat gemakkelijker als het vermogen liquide is of snel liquide gemaakt kan worden, maar ook vermogen in het eigen huis dat niet liquide wordt gemaakt kan in de vorm van lage woonlasten helpen bij een terugval van inkomsten.

Zeker niet alle zzp'ers beschikken over een dergelijke buffer. In figuur 2.9 was te zien dat het 25e percentiel een vermogen heeft van iets minder dan 10 duizend euro, een kwart van de zzp'ers heeft dus niet of nauwelijks vermogen opgebouwd. Het mediaan vermogen is ruim 100 duizend euro en daarboven stijgt het gestaag door naar 300 duizend euro voor het 75e percentiel. Om beter zicht te krijgen op welke groepen wel en welke niet vermogen opbouwen is relevant wat de samenhang is tussen inkomen en vermogen bij zzp'ers. Zijn het alleen hogere inkomens die een buffer hebben opgebouwd of geldt dit ook voor lagere inkomens? Lagere inkomens zijn minder kwetsbaar bij een terugval in inkomen als zij een bepaald buffervermogen hebben. Aan de andere kant is – bij afwezigheid van gespaard vermogen – de bijstand of AOW voor lagere inkomens een minder grote inkomensterugval dan voor hogere inkomens. Zo bezien kunnen ook zzp'ers met een hoger inkomen maar weinig vermogen slecht voorbereid zijn op tegenslag.

Figuur 2.11: Samenhang gestandaardiseerd huishoudinkomen en huishoudvermogen bij zzp'ers, 2012 (CBS, 2015)

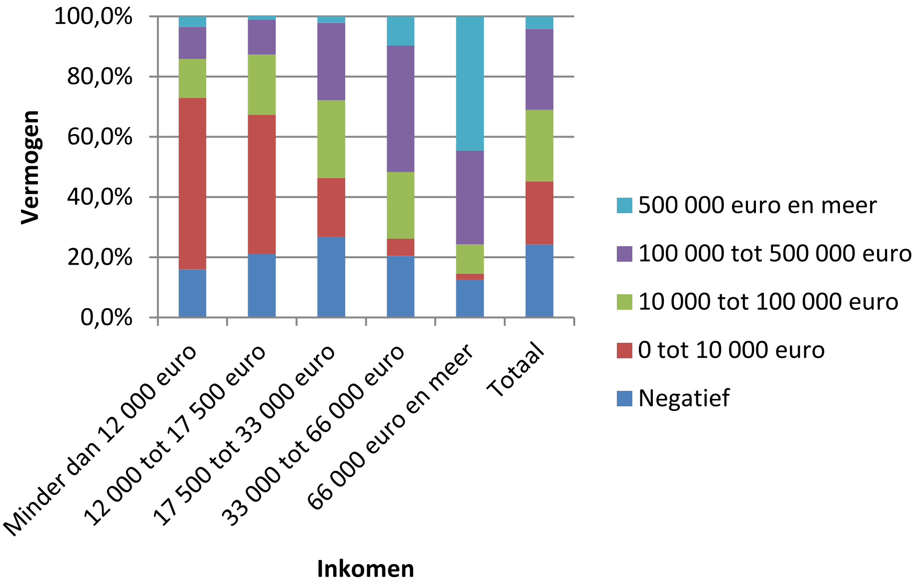


CBS heeft de vermogenspositie van zzp'ers uit verschillende inkomensgroepen in kaart gebracht (CBS, 2015; zie digitale bijlage bij het rapport). In figuur 2.11 is de samenhang tussen inkomen en vermogen bij zzp'ers weergegeven. Hiertoe is voor verschillende inkomensgroepen zzp'ers de verdeling over vermogenscategorieën gegeven. Voor het inkomen is uitgegaan van het

(besteedbaar) gestandaardiseerd huishoudinkomen, daar dit het meeste zegt over de draagkracht van het huishouden. Tevens blijkt uit de data van het CBS dat er maar een beperkt verband is tussen de hoogte van het (bruto) persoonlijk inkomen en het opgebouwd huishoudvermogen.

Uit figuur 2.11 is af te leiden dat niet alleen zzp'ers met hoge inkomens een substantieel vermogen hebben opgebouwd. Ook in de laagste inkomensgroep zijn er huishoudens met vermogens van meer dan 100 duizend of zelfs 500 duizend euro. Wel is het zo dat de verdeling meer opschuift richting de grotere huishoudvermogens naarmate het inkomen toeneemt. Zo heeft van de groep met een huishoudinkomen van tussen de 17,5 en 33 duizend euro bijna de helft een vermogen van meer dan 100 duizend euro. Bij de inkomensgroep van 33 tot 66 duizend euro is dit tweederde. Ter vergelijking is in figuur 2.12 de samenhang tussen inkomen en vermogen bij werknemers gegeven. Zoals verwacht mag worden – gezien het lagere gemiddelde vermogen (exclusief pensioenbesparingen in de tweede pijler) – is bij werknemers de verdeling over vermogenscategorieën aanmerkelijk anders. Werknemers zitten vaker in de lagere vermogenscategorieën en er is een veel duidelijker verband tussen inkomen en vermogen dan bij zzp'ers. Werknemers hebben minder vaak een negatief vermogen, maar in de lagere inkomensgroepen komt het veel vaker voor dat werknemers een positief maar beperkt gespaard vermogen hebben.

Figuur 2.12: Samenhang tussen gestandaardiseerd huishoudinkomen en huishoudvermogen bij werknemers, 2012 (CBS, 2015)



Door het SCP (Josten et al., 2014) werd geconstateerd dat zzp'ers vaker een laag inkomen hebben, maar niet meer moeite hebben om rond te komen. Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er een groep zzp'ers is met een laag inkomen maar een substantieel vermogen. Dit kan het verschil (deels) verklaren. Bij verdere uitsplitsing van de vermogens van zzp'ers met een inkomen onder de lage inkomensgrens blijkt nogmaals dat deze groep zzp'ers zeer uiteenlopende vermogens heeft (CBS, 2015). Dit geldt zelfs voor de groep zzp'ers die langdurig (vier jaar of langer) onder de lage inkomensgrens zit; hun vermogens wijken niet duidelijk af van de andere zzp'ers onder de lage inkomensgrens. Verschillende mogelijke verklaringen hiervoor zijn al genoemd, zoals zzp'ers die producten aanbieden en een laag inkomen maar veel (illiquide) vermogen in de onderneming hebben, of zzp'ers met (meerjarige) schommeling van inkomsten. Het is echter niet duidelijk hoe groot de invloed van deze factoren is.

2.3.3 Risico en verzekering

Risicoprofiel en ziekte
Uit het arbeidsaanbodpanel van het SCP onder mensen van 16 tot 67 jaar blijkt dat bijna 40 procent van de mensen die de afgelopen jaren (2006 – 2012) als zzp'er werkten ooit een uitkering kreeg. Voor werknemers met een vast contract is dat 29 procent, voor werknemers met een tijdelijk contract 36 procent (Josten et al., 2014). Zzp'ers hebben gemiddeld iets vaker een beroep op een uitkering gedaan dan werknemers, hoewel het verschil met werknemers met een tijdelijk contract beperkt is. Zmp'ers deden het minst vaak een beroep op een uitkering; 23 procent.

De ervaren gezondheid van zzp'ers is vrijwel gelijk aan die van werknemers. Hun gerapporteerde ziekteverzuim is zelfs duidelijk lager dan dat van werknemers met een vast contract. Dit kan komen doordat mensen die zzp'er worden gemiddeld gezonder zijn of doordat zzp'ers zich minder ziekmelden omdat zij niet of minder verzekerd zijn tegen ziekte en ziekteverzuim daarom directer gepaard gaat met inkomstenverlies (Josten et a.l, 2014). Andere mogelijke verklaringen zijn dat zzp'ers hun tijd rondom ziekte flexibel kunnen plooien. Op basis van deze gegevens hebben zzp'ers vermoedelijk geen verhoogd risico op langdurende ziekte (Josten et al., 2014).

Verzekering tegen arbeidsongeschiktheid
Ruim een derde van de zelfstandigen is in het bezit van een arbeidsongeschiktheidsverzekering. De afgelopen jaren is de verzekeringsgraad voor arbeidsongeschiktheid onder zzp'ers gedaald van 35,6 procent in 2010 naar 33,2 procent in 2013 (Vroonhof en De Vries, 2014). Zelfstandigen in de maaksectoren hebben relatief vaker een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Geslacht, leeftijd, werkuren en inkomen zijn factoren die van invloed zijn op de keuze om een verzekering voor arbeidsongeschiktheid af te sluiten. Mannen sluiten vaker een verzekering af dan vrouwen en de verzekeringsgraad is het hoogst bij de leeftijd van 35 jaar: ondernemers die jonger en ouder zijn dan 35 jaar zijn minder vaak verzekerd. De verzekeringsgraad neemt toe met het netto inkomen (De Vries en van der Linden, 2014). Van de zelfstandigen met een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid neemt de grote meerderheid (86 procent) die af bij een commerciële verzekeraar. Een minderheid van de verzekerden neemt de verzekering af bij het UWV (6 procent), een collectief (4 procent), via een werkgever of opdrachtgever (1 procent), een broodfonds (1 procent) of vangnetverzekering (1 procent) (De Vries en van der Linden, 2014). Driekwart van de zelfstandige die een arbeidsongeschiktheidsverzekering afsluit, krijgt in geval van arbeidsongeschiktheid een vast bedrag uitgekeerd. De belangrijkste redenen om een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten, zijn de verantwoordelijkheid voor het gezinsinkomen en dat men niet in staat is het risico zelf te dragen.

Ruim 80 procent van de aanvragers van een arbeidsongeschiktheidsverzekering wordt door verzekeraars zonder meer geaccepteerd. Ongeveer 3 procent van de zelfstandigen die zich wil verzekeren wordt geweigerd en ongeveer 8 procent van de aanvragers zet de aanvraag niet door als blijkt dat de verzekeraar aanvullende eisen stelt ten aanzien van de verzekering, zoals opslagen of uitsluitingen (RUG en VvV, 2014). Van de populatie onverzekerde zelfstandigen geeft 68,8 procent aan dat de hoge prijs van het product de reden is om geen verzekering tegen arbeidsongeschiktheid af te sluiten (De Jager, 2012). Ook De Vries en Van der Linden (2014) vinden dat ongeveer 60 procent van de onverzekerde zelfstandigen geen verzekering afsluit omdat deze te duur is. In beperkte mate wordt geen verzekering afgesloten omdat de partner voldoende verdient (7 procent), de zelfstandige zelf voldoende vermogen heeft (5 procent), er al een verzekering bestaat vanuit een dienstbetrekking (5 procent) of de voorwaarden van de verzekering niet acceptabel zijn (3 procent).

2.4 Dynamiek

Er zit veel dynamiek in de loopbaanontwikkeling van zzp'ers. Transities tussen werknemerschap en ondernemerschap worden relatief snel en eenvoudig gemaakt, vanwege de lage toe- en uittredingskosten van het zzp-schap. Voor de meerderheid van de zzp'ers is het ondernemerschap tijdelijk van aard.

Instroom
In 2013 zijn er 207 duizend personen gestart als zzp’er (CBS, 2014). Dit betreft alle startende zzp’ers, dus ook personen die naast een ander inkomen gaan ‘bijverdienen’ als zzp’er en ook personen die als zzp’er starten maar dat voor minder dan 12 uur doen.[16] Tien jaar geleden begonnen er per jaar nog ongeveer 130 duizend personen als zzp’er. Na het uitbreken van de crisis liep de instroom iets terug, maar daarna liep deze weer verder op. Starters zijn iets vaker (52 procent) vrouw en relatief jong; een kwart van de starters in 2013 was jonger dan 25 jaar. Het aandeel van de groep van 55 tot 65 jaar is met 15 procent het kleinst. De groep startende zzp’ers ziet er dus aanmerkelijk anders uit dan de hele populatie zzp’ers. Hier spelen verschillende oorzaken een rol. Ten eerste geldt voor elke leeftijdscategorie dat er meer zzp’ers instromen dan uitstromen. Transities van werknemerschap naar zelfstandigheid vinden vaker plaats dan andersom. Per saldo resteren er dus naarmate een cohort opschuift naar een oudere leeftijdsgroep meer zzp’ers. Specifiek voor de oudste leeftijdsgroep (55-65 jaar) geldt dat de gemiddelde uittreedleeftijd van werknemers lager ligt dan die van zzp’ers. Hierdoor zijn er in deze leeftijdsgroep relatief veel zzp’ers. Starters zijn hoofdzakelijk middelbaar en hoger opgeleid. Sinds het begin van de crisis is het aandeel hoger opgeleide starters verder toegenomen en is ook het aandeel ouderen iets gestegen. De zzp’ers startten met name in de zakelijke dienstverlening, zorg en detailhandel. In 2007 startte nog 10 procent van de zzp’ers in de bouw, nu is dat nog maar 4 procent (CBS, 2014). 37 procent van de starters werkt minder dan 12 uur, mogelijk omdat de mogelijkheden van de onderneming nog worden afgetast of de opdrachten langzaam worden opgebouwd.[17]

48 procent van de zzp’ers startte in 2013 vanuit loondienst, 18 procent vanuit werkloosheid en 34 procent behoorde niet tot de beroepsbevolking. Voor de crisis was dit respectievelijk 53 procent, 8 procent en 39 procent. Van de lager opgeleiden was meer dan de helft van de starters daarvoor niet-werkzaam. Van de middelbaar en hoger opgeleiden start meer dan de helft vanuit loondienst. Van alle drie de groepen start tussen de 16 en 19 procent vanuit werkloosheid. De groep van 55 tot 65 jaar is relatief vaak (58 procent) niet werkzaam voor de start als zzp’er (CBS, 2014). In 2011 startte 16 procent vanuit de WW, 6 procent vanuit de bijstand, 9 procent vanuit arbeidsongeschiktheid en 12 procent vanuit pensioen (CBS, 2014). 58 procent van de zzp’ers zegt eerder als werknemer te hebben gewerkt in dezelfde branche als waarin hij of zij nu zzp’er is. Een derde van de zzp’ers zegt dat hun werk qua inhoud en vaardigheden niet verschilt van werk dat zij eerder hebben gedaan in loondienst (Hoevenagel et al., 2015).

Uitstroom
In 2013 stopten er ook 130 duizend zzp’ers. Van hen ging 54 procent in loondienst. In 2008 was dit nog 64 procent. De uitstroom naar werkloosheid was 15 procent in 2013, in 2008 was dat nog 6 procent. Mannen stromen iets vaker uit naar werkloosheid, vrouwen vaker naar inactiviteit. Met name 35- tot 55-jarigen stromen vaak uit naar werkloosheid. In 2011 stroomde 12 procent uit naar de WW[18], 8 procent naar de bijstand, 4 procent naar arbeidsongeschiktheid en 13 procent naar pensioen.

Duurzaamheid en verband tussen in- en uitstroom
De ’overlevingskans’ van startende zzp’ers na vier jaar verschilt beperkt tussen zzp’ers die uit verschillende situaties begonnen zijn (Bosch, 2011). Gemiddeld is 57 procent na vier jaar nog zzp’er. Dit varieert tussen 45 procent van de zzp’ers die vanuit de bijstand zijn begonnen tot 59 procent van de zzp’ers die vanuit een situatie als werkende zijn begonnen, zie tabel 2.3. De uitstroomprofielen lopen wel sterk uiteen. Van de zzp’ers die vanuit arbeidsongeschiktheid of

---

[16] Helaas is er in deze statistiek geen onderscheid te maken naar personen die hun hoofdinkomen verdienen als zzp’er.
[17] Het CBS hanteert voor startende zzp’ers dus een ruimere definitie voor de totale populatie zzp’ers aangezien daarin zzp’ers die minder dan 12 uur werken niet worden meegenomen.
[18] Dit zijn zzp’ers die eerder in een dienstbetrekking WW-rechten hebben opgebouwd.

bijstand startten, was ruim 40 procent na vier jaar weer inactief of werkloos. Dit beeld is veel beter bij starters vanuit werkloosheid of inactiviteit: van hen was na vier jaar slechts 25 procent weer inactief of werkloos. Van de zzp'ers die vanuit betaald werk waren gestart, was dit 10 procent. 26 procent van de gestartte zzp'ers was na vier jaar uitgestroomd als werkende (werkgever of werknemer).

Tabel 2.3: Overleving en uitstroom startende zzp'ers na 4 jaar, in procenten (Bosch, 2011)

Instroom vanuit	Nog zzp	Uitstroom naar	
		Werkend (niet zzp)	Inactief of werkloos
Werkend	59	31	10
Werkloos	58	17	25
Arbeidsongeschikt	46	9	45
Bijstand	45	13	42
Combinatie inactiviteit	51	22	27
Geen inkomen	54	15	31
Totaal	57	26	17

In onderzoek van Mevissen et al. (2012) wordt binnen de uitstroomcategorie 'werkend (niet zzp)' ook onderscheid gemaakt naar uitstroom naar werkgever- en werknemerschap, in dit geval vijf jaar na het starten als zzp'er. Vijf jaar na het starten is 39 procent nog steeds zzp'er. 24 procent van de starters is inactief of werkloos, 22 procent werkt in loondienst en 15 procent is doorgegroeid en werkgever geworden (Mevissen et al., 2012).

In 2013 startten ongeveer 14 duizend zzp'ers vanuit de WW. 60 procent daarvan maakt gebruik van de startersregeling. Na drie jaar is 68 procent van de starters vanuit de WW nog actief als ondernemer. De duurzaamheid van deze starters is daarmee vrijwel gelijk aan die van alle startende ondernemers. Gemiddeld is het inkomen van de starters vergelijkbaar met hun inkomen voor werkloosheid (UWV, 2014b).

Doorgroei

Van de bedrijven die in 2007 zijn gestart zonder personeel, had na één jaar 2,5 procent personeel in dienst. In het tweede levensjaar was dit 3,5 procent, daarna liep dit nog iets verder op. Voor startende bedrijven na 2007 liggen deze percentages iets lager (CBS, 2014). Het gaat hierbij om zzp'ers die een onderneming starten en die eerder geen ondernemer waren. Tevens is dit cijfer inclusief personen die als zzp'er aan de slag gaan maar een ander hoofdinkomen hebben, bijvoorbeeld uit loondienst, en inclusief personen die starten als zzp'er maar dat voor minder dan 12 uur doen. Voor de starters die als zzp'er hun hoofdinkomen verdienen zal het percentage dat personeel in dienst neemt waarschijnlijk hoger liggen. Ander onderzoek vindt een aanmerkelijk hoger percentage van 15 procent van de startende zzp'ers dat binnen vijf jaar doorgroeit en personeel aanneemt (Mevissen et al., 2012). Het onderzoek bestrijkt een langere periode en t betreft alleen zzp'ers in de eerste werkkring (zij hebben dus hun hoofdinkomen als zzp'er), inclusief zzp'ers die voorheen zmp'er waren. Deze laatste groep heeft een grotere kans om weer personeel aan te nemen. Hoewel er zzp'ers zijn die doorgroeien, is de sterke groei van het aantal zzp'ers in het laatste decennium niet gepaard gegaan met een groei van het aantal zmp'ers. Het aantal zmp'ers is in aantal afgenomen (zie ook figuur 1.1). Meer dan de helft van de zzp'ers werkt incidenteel of structureel samen met andere zzp'ers, met name bij grote of multidisciplinaire opdrachten (De Vries en Vroonhof, 2010). Mogelijk ontstaat deze samenwerking deels in de plaats van doorgroei tot onderneming.

2.5 Motieven en tevredenheid van zzp'ers

2.5.1 Aanleidingen en motieven om als zzp'er te starten

In studies naar de motieven van zzp'ers wordt vaak onderscheid gemaakt tussen aanleidingen en motieven. Een aanleiding is de kansrijke of juist dwingende situatie die aanzet tot het nemen van *een* arbeidsmarktbeslissing, bijvoorbeeld dat een persoon afstudeert of zijn baan verliest. Een motief is de beweegreden van een persoon om vervolgens de specifieke arbeidsmarktbeslissing te maken om als zzp'er aan de slag te gaan (Mevissen et al., 2013). De aanleiding waar vanuit een zzp'er start kan zowel een positief als een negatief karakter hebben. Een positieve aanleiding zou bijvoorbeeld een idee voor een nieuw product of dienst zijn. Een voorbeeld van een negatieve aanleiding is het verlies van ander werk. Uit onderzoek blijkt dat bij ongeveer drie kwart van de starters sprake is van een positieve aanleiding, bij circa een tiende van een negatieve aanleiding en in de overige gevallen van een neutrale aanleiding (Mevissen et al., 2013).

In onderzoeken naar (zelfgerapporteerde) startmotieven van zzp'ers komen vaak vrijheid en/of onafhankelijkheid naar voren als belangrijkste motief: onafhankelijkheid (De Vries et al., 2011), zelfstandigheid in niet financiële zin (Vroonhof et al., 2008), professionele vrijheid (Mevissen et al., 2013) en voor zzp'ers in de bouw, vrijheid (Berkhout, 2010). Onderzoek van de beroepsvereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden (V&VN) onder zzp'ers in de zorg wijst uit dat zij vaak starten uit onvrede over werkdruk en het niet kunnen bieden van adequate kwaliteit binnen een dienstverband (SER, 2010). Zandvliet et al. (2013) vinden in een onderzoek onder vier sectoren met veel zzp'ers als belangrijkste startmotief het zelfstandig ondernemer willen zijn. Het beter kunnen combineren van privé en werk wordt relatief vaker als motief genoemd onder vrouwelijke zzp'ers. Financiële overwegingen worden zelden als belangrijkste startmotief genoemd (1 tot 6 procent, Zandvliet et al., 2013), maar vaker wanneer meerdere motieven mogen worden opgegeven (22 procent, Mevissen et al., 2013). 16 Procent van de zzp'ers zegt dat de fiscale faciliteiten een rol hebben gespeeld bij het besluit om ondernemer te worden. Deze invloed is groter bij lage inkomens (Hoevenagel et al., 2015). Negatieve motieven komen minder voor: 9 procent zegt zzp'er te zijn geworden omdat men geen geschikte baan in loondienst kon vinden; voor 8 procent was werkloosheidsdreiging het motief om zzp'er te worden (De Vries et al., 2011).

2.5.2 Tevredenheid onder zzp'ers

Achteraf zijn zzp'ers vaak positief over hun keuze; 88 procent zou weer dezelfde keuze hebben gemaakt, 5 procent niet (De Vries en Vroonhof, 2010). Vlasblom en Josten (2013) vinden dat 89 procent van de zzp'ers als zzp'er wil blijven werken en 6 procent liever een vaste baan als werknemer had gehad. Uit onderzoek van Hoevenagel et al. (2015) komt dat 12 procent van de ondernemers, als men nu vrij mocht kiezen, liever werkzaam zou zijn geweest in loondienst. 19 procent zou op termijn wel in loondienst willen werken, en 69 procent blijft nu en in de toekomst liever werkzaam als zzp'er. Verandering in het inkomen kan hierop van invloed zijn. Bij een daling van het (jaar)inkomen met 4 duizend euro zou 26 procent willen switchen naar een baan in loondienst (gegeven de bestaande mogelijkheden), bij een terugval van 8 duizend euro zou een aanvullende 20 procent willen switchen (Hoevenagel et al., 2015).

Zzp'ers vinden iets vaker dat zij inhoudelijk leuk werk hebben en zich kunnen ontplooien in hun werk, zie tabel 2.4 (Josten et al., 2014). Verder zeggen zij minder vaak te werken onder hoge tijdsdruk en dat hun werktijden goed aansluiten bij de thuissituatie. De voordelen van het zzp-schap lijken gemiddeld gesproken meer in de arbeidsomstandigheden en de mogelijkheden tot afstemming met het thuisleven te zitten dan in de hoogte van het huidige en toekomstige inkomen.

Tabel 2.4: Oordeel over leven en werk naar arbeidssituatie 2006-2012 (Josten et al., 2014)

	is tevreden met leven dat nu leidt[c]	heeft inhoudelijk leuk werk	kan zich ontplooien/ ontwikkelen in werk	werktijden sluiten goed aan bij thuis-situatie	werkt onder hoge tijdsdruk
zelfstandigen zonder personeel	85	89	65	82	28
loondienst	83	85	51	72	32
met vast contract	84	86	51	73	34
met tijdelijk contract	79	80	51	70	26
zelfstandigen met personeel	83	90	71	69	38
werkzoekenden	48	-	-	-	-

2.6 De relatie met opdrachtgevers

2.6.1 Opdrachtgevers, motieven en werkzaamheden

Opdrachtgevers

Zzp'ers werken zowel voor particulieren als voor bedrijven. Zzp'ers die producten aanbieden, zoals een bakker of groenteman, hebben doorgaans particulieren als klant. Voor een deel van de zzp'ers die eigen arbeid of diensten aanbiedt geldt eveneens dat zij consumenten als klant hebben. Denk bijvoorbeeld aan de zzp'er die een website of een app heeft ontworpen, een fysiotherapeut of een stukadoor. Een ander deel van de zzp'ers (en soms ook dezelfde) die eigen arbeid of diensten aanbieden hebben ondernemingen als klant. Zij leveren bijvoorbeeld een afgeronde en duidelijk afgebakende dienst zoals een grafisch ontwerp van een logo of een folder. Soms zetten zij hun arbeid in als onderdeel van een groter proces bij de opdrachtgever, zoals bijvoorbeeld zzp'ers bij de bouw van een kantoorpand. Soms ook is het werk van de zzp'er van een ondersteunende aard buiten het primaire proces van de opdrachtgever zoals bijvoorbeeld een zzp'er die vertaalwerk doet. En soms doet de zzp'er werk dat wel tot het primaire proces van de opdrachtgever lijkt te behoren zoals bij pakketbezorgers die in opdracht van een koeriersbedrijf werken. Cijfers over de omvang van deze groepen zijn – anders dan het onderscheid producten en eigen arbeid en diensten – niet beschikbaar, voor zover dit onderscheid al helder valt te maken.

In onderzoek van het SCP gaven werkgevers in 2011 aan dat zij in de maand voorafgaand aan de enquête een aantal zzp'ers hadden ingehuurd dat overeenkwam met 2 procent van het eigen personeel (Josten et al., 2014). Dit lijkt laag ten opzichte van de bevinding van het UWV, dat voor 2011 op een totale inzet van bijna 450 duizend zzp'ers door werkgevers kwam (UWV, 2012). Dit komt overeen met ongeveer 6 procent van de werkende beroepsbevolking. Beide cijfers liggen lager dan het totale aandeel zzp'ers onder werkenden: dat was 10 procent in 2012. Veel zzp'ers worden dus niet als extra arbeidskracht ingehuurd. Zij produceren goederen of leveren diensten aan particulieren of onderling, aan andere zzp'ers. Ook is denkbaar dat zzp'ers beperkte ondersteunende diensten aan werkgevers leveren vanaf de eigen werkplek, waardoor zij eerder als opdrachtnemers of bedrijven dan als ingehuurde arbeidskrachten worden gezien (Josten et al., 2014).

Het aantal zzp'ers dat door werkgevers wordt ingehuurd is ten opzichte van het eigen personeel beperkt, maar er zijn veel werkgevers die gebruikmaken van zzp'ers. In 2013 maakte 23 procent van de werkgevers gebruik van zzp'ers, zie tabel 2.5. Het UWV vindt met 31 procent voor 2013 een hoger percentage van de bedrijven dat met zzp'ers werkt (UWV, 2014a). In tabel 2.5 is een sectorale uitsplitsing gegeven van het percentage bedrijven dat zzp'ers inhuurt en de omvang daarvan in vergelijking met het eigen personeel.

Tabel 2.5: Percentage bedrijven dat gebruik maakt van zzp'ers (Josten et al., 2014)

	zzp'ers		
	% bedrijven		% van personeel
	2013	2011	2011[b]
totaal (alle sectoren)	23	24	2
industrie	26	28	1
bouw	43	50	8
handel, horeca en reparatie	12	12	1
transport	22	20	3
zakelijke en financiële dienstverlening	35	32	3
zorg en welzijn	22	23	1
cultuur en overige dienstverlening	20	30	5
overheid	39	30	0
onderwijs	19	18	2

Motieven
Circa 40 procent van de werkgevers noemt 'tijdelijke behoefte aan specialistische kennis' en ongeveer dertig procent 'tijdelijke pieken in het gewone werk' en 'tijdelijke projecten' de belangrijkste overweging (Josten et al., 2014). Financiële overwegingen (1 tot 2 procent), ontslagrecht (0,5 procent) en voorkeur van de betreffende mensen zelf (2 tot 3 procent) werden nauwelijks als reden genoemd. Deze zaken kunnen echter wel aanvullend hebben meegespeeld. Onderzoek van het UWV laat zien dat als bedrijven verscheidene antwoorden mogen geven op de vraag naar hun belangrijkste overweging zijn deze aspecten wat vaker noemen; 8 procent zegt dan 'goedkoper' en 11 procent 'geen arbeidsrechtelijke risico's' (UWV, 2014a).

Werkzaamheden
Onderzoek van Bouma en Frouws (2011) naar de overeenkomst van opdracht (ovo) laat zien dat het soort werkzaamheden dat onder deze overeenkomst plaatsvindt divers is. Het betreft zowel hoogopgeleide als laagopgeleide werkzaamheden en zowel reguliere als specialistische werkzaamheden. Wel gaat het in de meeste sectoren voornamelijk om uitvoerende werkzaamheden. Er zijn duidelijke verschillen tussen de onderzochte sectoren. In de meerderheid van de sectoren (landbouw, informatie en communicatie, zakelijke dienstverlening en ziekenhuizen) wordt de ovo vaker ingezet voor specialistische werkzaamheden dan voor reguliere. De postsector zet de ovo voornamelijk in voor reguliere werkzaamheden (85 procent) en voor de bouwsector geldt dat de meerderheid van de bedrijven de ovo zowel voor reguliere als voor specialistische werkzaamheden gebruikt (68 procent). De ziekenhuizen gebruiken de ovo vooral voor hooggeschoolde werkzaamheden, de postsector voor laaggeschoolde werkzaamheden. Andere sectoren waar de ovo voornamelijk wordt ingezet voor laaggeschoold werk zijn de bouw en landbouw. De meerderheid van de bedrijven zet de ovo vooral in voor uitvoerende werkzaamheden (totaal 84 procent). De sectoren informatie en communicatie, zakelijke dienstverlening en ziekenhuizen zetten de ovo ook in voor leidinggevende werkzaamheden. In de landbouw en in de postsector worden er geen ovo's afgesloten voor leidinggevende functies.

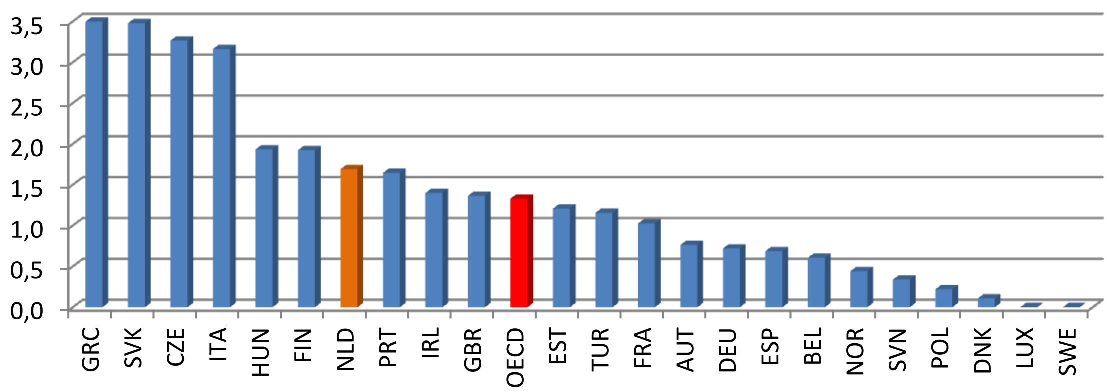
2.6.2 Alternatieven, autonomie en schijnzelfstandigheid

Een deel van de zzp'ers heeft maar een zeer beperkt aantal opdrachtgevers en weinig alternatieven om een inkomen te verdienen. Wanneer een werkrelatie wordt voorgedaan als zelfstandige arbeid maar er op basis van feiten sprake is van werknemerschap, is dit schijnzelfstandigheid.

Alternatieven en autonomie
Het beschikbare onderzoek laat zien dat (afhankelijk van de precieze vraagstelling) circa 10 tot 20 procent van de zzp'ers aangeeft weinig alternatieven voor zzp-schap te zien. Gemiddeld één op de vijf zzp'ers heeft in 2010 eens of vaker ongewenste werkzaamheden/-omstandigheden geaccepteerd (De Vries et al., 2011). 12 procent van de zzp'ers zou opteren voor een baan in loondienst, als zij de keuze zouden hebben (Hoevenagel et al., 2014). Uit het eerder genoemde onderzoek naar de overeenkomst van opdracht blijkt dat 9 procent het zzp-schap niet heeft ervaren als eigen keuze. Van de opdrachtnemers zou 21 procent liever als werknemer werkzaam zijn. Voor het aantal opdrachtgevers van zzp'ers is van belang welke groep zzp'ers wordt genomen. Onder zzp'ers die zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK) heeft de meerderheid meer dan 10 opdrachtgevers. Van alle personen met een ovo heeft 25 procent één opdrachtgever en 33 procent twee tot drie opdrachtgevers. Dit blijkt niet gecorreleerd met het aantal gewerkte uren in de onderneming. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal opdrachtgevers wel positief gecorreleerd is met inschrijving bij de KvK. Ongeveer de helft van de opdrachtnemers is niet ingeschreven bij de KvK.

De OESO (2014b) heeft onderzoek gedaan naar de groep zzp'ers van wie de werkcondities erg lijken op die van werknemers en die voldoen aan twee van de volgende condities: i) ze hebben maar één opdrachtgever; ii) ze kunnen zelf geen eigen personeel inhuren, ook niet bij een grote werklast; en iii) ze kunnen niet autonoom beslissen over hun bedrijfsvoering. Omdat dergelijke criteria in de praktijk worden gebruikt om over schijnzelfstandigheid te oordelen is er een gerede kans dat iemand die aan deze criteria voldoet eveneens een schijnzelfstandige is. De OESO heeft de omvang van de groep zzp'ers van wie de werkcondities erg lijken op die van werknemers internationaal vergeleken. In de OESO-landen behoort gemiddeld 1,3 procent van alle werkenden tot deze groep, terwijl in Nederland 1,7 procent tot deze groep behoort.[19] Dit komt overeen met ongeveer 15 procent van de zzp'ers in Nederland.[20] De groep zzp'ers van wie de werkcondities erg lijken op die van werknemers is, evenals het totaal aantal zzp'ers, in Nederland groter dan in omringende landen als Duitsland en België en de Scandinavische landen.

Figuur 2.13: Aandeel zzp'ers van wie de werkcondities erg lijken op die van werknemers als percentage van alle werkenden, 2010 (niet-agrarische private sector) (OESO, 2014b)



Schijnzelfstandigheid
Wanneer een relatie formeel als zelfstandige arbeid wordt gepresenteerd terwijl de feiten en omstandigheden duiden op werknemerschap, is er mogelijk sprake van schijnzelfstandigheid. Dit is afhankelijk van een aantal omstandigheden, bijvoorbeeld van de mate waarin de zzp'er

---

[19] In een aantal OESO-landen waarin nog veel kleine zelfstandigen werkzaam zijn in de agrarische sector is sprake van een relatief hoog percentage. Om cijfers goed internationaal te kunnen vergelijken laat de OESO de agrarische sector daarom buiten deze vergelijking.
[20] Deze cijfers die tot stand zijn gekomen op basis van enquêtes zijn volgens de OESO waarschijnlijk een onderschatting van het daadwerkelijke aantal. Een deel zal zichzelf vermoedelijk kwalificeren als werknemer.

ondernemersrisico loopt en of er sprake is van een gezagsverhouding met de opdrachtgever. Een schijnconstructie kan worden opgezet om gebruik te kunnen maken van fiscale faciliteiten of om de afdracht van sociale premies te ontlopen. Dit is niet toegestaan. Omdat van geval tot geval moet worden bekeken of er sprake is van schijnzelfstandigheid is het niet eenvoudig een goede inschatting te maken van het aantal schijnzelfstandigen in Nederland. Zandvliet et al. (2013) doen hiertoe niettemin een poging.
Zandvliet et al. (2013) komen op basis van informatie over het aantal opdrachtgevers, werkuren en de mate van autonomie tot de conclusie dat er in de door hen onderzochte sectoren – de bouw, de zorg, het vervoer, de IT en het managementadvies – sprake is van een aandeel schijnzelfstandigen van tussen de 2 en 17 procent. Zij maken hierbij de kanttekening dat het aandeel buitenlandse zzp'ers in de onderzoekspopulatie laag is en een deel van de vermoede schijnconstructies met buitenlandse zzp'ers niet in het onderzoek zijn meegenomen.

2.7 Conclusie

- Zzp'ers zijn gemiddeld vaker man, hoger opgeleid en ouder dan werknemers. Tegelijkertijd zijn deze gemiddelden van beperkte waarde: de groep zzp'ers is heterogeen.
- De sterk groeiende groep 'nieuwe' zzp'ers biedt vooral arbeid of diensten aan. Inmiddels biedt driekwart van de zzp'ers zijn eigen arbeid of diensten aan en een kwart levert producten.
- Er zijn ongeveer 800 duizend zzp'ers die als zelfstandige hun hoofdinkomen verdienen. Tevens zijn er circa 600 duizend personen die als zzp'er bijverdienen maar een ander hoofdinkomen hebben.
- Zzp'ers hebben een lager gemiddeld persoonlijk inkomen dan werknemers, maar het gestandaardiseerd huishoudinkomen is gelijk. Het lagere inkomen van de zzp'er wordt gecompenseerd door de lagere belasting- en premiedruk en grotere aanspraak op toeslagen.
- Het huishoudinkomen van zzp'ers is (net als het persoonlijk inkomen) relatief scheef verdeeld. De mediaan is ongeveer gelijk aan het mediane huishoudinkomen van werknemers; daarboven verdienen zzp'ers meer en daaronder minder dan werknemers. Het inkomen van zmp'ers is eveneens scheef verdeeld maar gemiddeld hoger. Zzp'ers (evenals zmp'ers) hebben vaker een huishoudinkomen beneden de lage-inkomensgrens, een indicator voor armoede. Tegelijkertijd hebben zzp'ers niet vaker moeite om rond te komen, mogelijk doordat zij gemiddeld meer vermogen hebben dan werknemers.
- Zzp'ers hebben meer vermogen (inclusief onroerend goed maar exclusief pensioenbesparingen in de tweede pijler) dan werknemers. Zzp'ers die producten aanbieden hebben gemiddeld een lager inkomen maar juist een groter vermogen dan zzp'ers die arbeid of diensten aanbieden.
- De huidige generatie gepensioneerde zzp'ers heeft een vervangingsinkomen dat vergelijkbaar is met dat van gepensioneerde werknemers. Van de actieve zzp'ers die hun eigen arbeid of diensten aanbieden, bouwt ongeveer de helft minder pensioen op dan het ambitieniveau van werknemersregelingen en de andere helft evenveel of meer. De verwachte mediane vervangingsratio voor huishoudens met zelfstandigen is 74 procent, tegenover 83 procent voor alle huishoudens.
- Het inkomen en vermogen van zzp'ers hangt maar in beperkte mate met elkaar samen. Bij werknemers is er een veel duidelijker verband tussen inkomen en vermogen dan bij zzp'ers. Ook zzp'ers met een laag (huishoud)inkomen hebben soms toch een substantieel vermogen. Dit helpt deze zzp'ers mogelijk om ondanks een laag inkomen toch goed rond te kunnen komen. Dit geldt echter niet voor alle zzp'ers; alleen in de hoogste inkomenscategorieën heeft een grote meerderheid van de zzp'ers een substantieel vermogen.
- Zzp'ers hebben in het verleden vaker dan werknemers met een vast contract en ongeveer even vaak als werknemers met een flexibel contract een beroep op een uitkering gedaan. De ervaren gezondheid van zzp'ers is vrijwel gelijk aan die van werknemers, hun gerapporteerde ziekteverzuim is duidelijk lager. Zzp'ers hebben vermoedelijk geen verhoogd risico op (langdurige) ziekte.
- De zzp-populatie is dynamisch: er is veel (tijdelijke) in- en uitstroom. Zzp'ers stromen grotendeels in uit loondienst, maar ook steeds meer uit werkloosheid en uit inactiviteit. Na vier jaar is ruim de helft nog steeds zzp´er. Mensen stromen vaak in als zzp'er in de sector waar zij als werknemer werkten en vice versa.

- Het aandeel zzp’ers dat doorgroeit en personeel aanneemt is beperkt. De grote meerderheid van de zzp’ers geeft aan geen ambitie te hebben om zmp’er te worden.
- Zzp’ers werken in verschillende verbanden, in netwerken of als eenpitter. Het belangrijkste startmotief van zzp’er is vrijheid of onafhankelijkheid. Voor een minderheid was het startmotief negatief (dreigende werkloosheid of geen geschikte baan in loondienst kunnen vinden). Zzp’ers zijn vaak positief over hun keuze. Zo vinden zij vaker dan werknemers dat ze leuk werk hebben, waarin ze zich kunnen ontplooien en waarbij arbeidstijden aansluiten bij de thuissituatie.
- Veel bedrijven werken met zzp’ers, maar zzp’ers zijn in verhouding tot het eigen personeel maar een kleine groep. Het voornaamste motief voor bedrijven om met zzp’ers te werken is ten behoeve van een flexibele personeelsvoorziening en inkoop van tijdelijke specialistische kennis. Naast zzp’ers die door bedrijven worden ingehuurd is er een substantieel deel dat producten aanbiedt of diensten levert aan particulieren of aan andere zzp’ers.
- Een deel van de zelfstandigen heeft één of enkele opdrachtgevers. Naast het aantal opdrachtgevers zijn een negatief startmotief en beperkte zeggenschap over de manier van werken indicatoren voor een kwetsbare positie. De omvang van de groep is moeilijk te bepalen, maar op basis van het beschikbaar onderzoek betreft het ongeveer 15 procent van de zzp’ers.
- Er is sprake van schijnzelfstandigheid als een werkrelatie formeel als zelfstandige arbeid wordt gepresenteerd terwijl de feiten en omstandigheden duiden op werknemerschap. Dit moet van geval tot geval worden bepaald. Op basis van onderzoek naar vier sectoren is het aandeel van schijnzelfstandigen tussen de 2 en 17 procent.

Jan Bolhuis (46), naam bedrijf: Mastersoftware

Mijn naam is Jan Bolhuis en ik ben 6 jaar zzp'er. Ik werk als adviseur en projectmanager op het gebied van de organisatie en ICT en houd me daarbij onder andere bezig met vertaling van klantenwensen en de implementatie daarvan binnen organisaties. Ik heb daar een duidelijke visie op en houd ervan om het vervolgens praktisch te organiseren. Mijn opdrachten voer ik uit bij het MKB en semi-overheidsorganisaties. Ik doe meerdere opdrachten per jaar. Dat is genoeg om full-time te kunnen werken en soms meer. Opdrachten lopen ook in elkaar over, dus ik zit wat dat betreft eigenlijk nooit met gaten.

Ervaring heb ik opgedaan toen ik als informaticastudent een bedrijf had, in diverse functies bij defensie en tenslotte als strategisch directeur bij een internetbedrijf. Toen de kans zich voordeed ben ik weer voor mezelf begonnen, iets waar ik na het halen van mijn Master latent naar op zoek was. Het hebben van een groot netwerk is hierbij wel belangrijk. Dit betekent overigens niet dat ik in mijn eentje werk. Samenwerken met andere disciplines en kwaliteiten is essentieel om grotere projecten succesvol te kunnen doen. Elkaar goed kennen, het klantbelang centraal stellen en synergie bereiken. En van het één komt het ander: ik ben bezig de samenwerking te formaliseren door het opzetten van een nieuw bedrijf.

Ik ben momenteel niet bezig met het opbouwen van een Pensioen. Ik heb vanuit mijn vroegere dienstverbanden een aardig pensioen opgebouwd. Je ziet echter de toekomstig uit te keren bedragen teruglopen dus ik ga daar wel weer wat aan doen. Ik had als zzp'er geen verzekering voor arbeidsongeschiktheid maar na mijn scheiding is dat wel noodzakelijk geworden. Voor veel zzp'ers met een minder grote omzet vormen de kosten hiervoor een hoge drempel. Het zou mooi zijn als de zzp'er zou kunnen kiezen – dus niet verplicht – voor collectief verzekeren. Dat is goedkoper en efficiënter.



Het werken als zzp'er heeft mij uitdagingen gebracht en veel ervaring opgeleverd. Ik ben er trots op dat mijn bedrijf na zes jaar nog bestaat en mijzelf heb bewezen dat ik het kan. Dat maakt het extra leuk, ik houd wel van een uitdaging. Daarnaast heb ik nog voldoende tijd voor mijn grote hobby: de Schotse doedelzak bespelen. Daarbij geldt hetzelfde als bij mijn werk: met passie en drive het steeds beter willen doen.

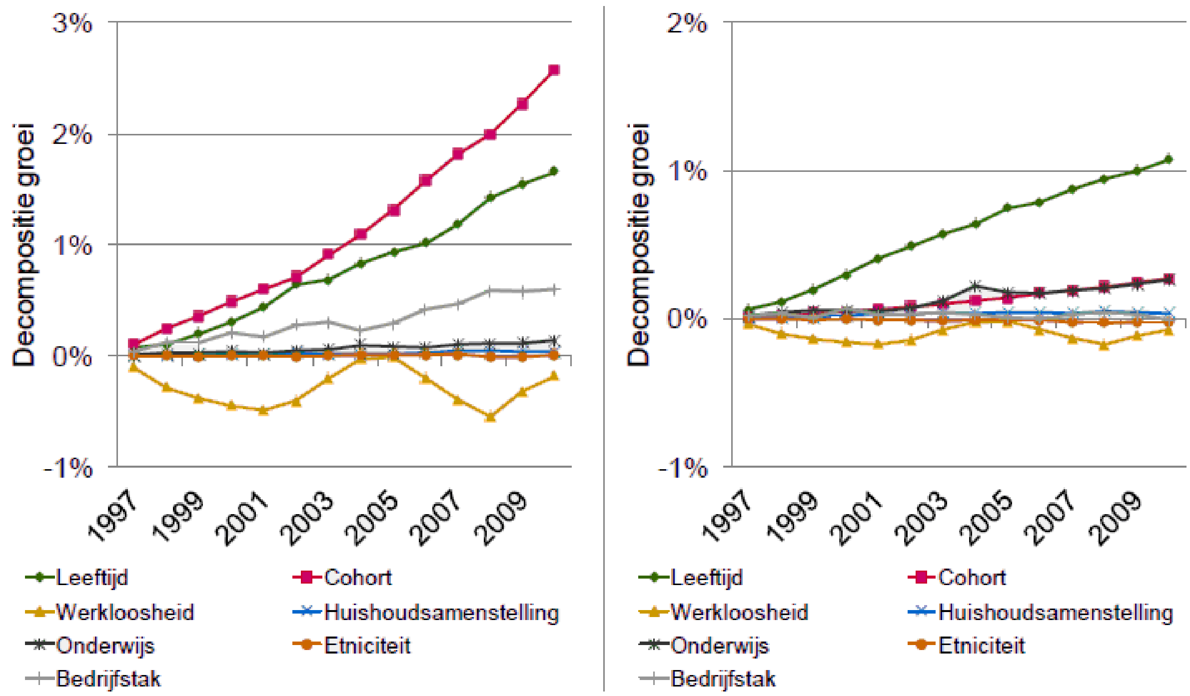
3 Oorzaken van de opkomst van zzp'ers

In hoofdstuk 1 is vastgesteld dat de recente opkomst van zzp'ers uitzonderlijk is, zowel in de tijd gezien als in vergelijking met een aantal omringende landen. De vervolgvraag is hoe deze opkomst kan worden verklaard. Er is niet één antwoord te geven op de vraag wat de oorzaak is. Verschillende ontwikkelingen, motieven en prikkels hebben invloed op de opkomst van zzp'ers. Bovendien beïnvloeden deze oorzaken elkaar: instituties en economische ontwikkelingen hebben effect op motieven en sociale normen en omgekeerd. Daarnaast is in hoofdstuk 2 geconcludeerd dat de groep zzp'ers heterogeen is en elke subgroep op een andere wijze wordt beïnvloed. Doel van dit hoofdstuk is om op basis van de beschikbare kennis een overzicht te geven van sociaal-culturele, economische, demografische en institutionele factoren die een deel van de opkomst van zzp'ers verklaren.

Bosch et al. (2012) hebben onderzoek gedaan naar de factoren die de ontwikkeling van het aantal zzp'ers in de periode 1996-2010 kunnen verklaren. De bijdragen van de verschillende factoren over deze periode zijn weergegeven in figuur 3.1. Hieruit blijkt dat de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking een belangrijke verklaring vormt voor de opkomst van zzp'ers. De conjunctuur (geoperationaliseerd als werkloosheid), sectorsamenstelling en huishoudensamenstelling van de economie spelen een statistisch significante maar bescheiden rol, evenals het onderwijsniveau en de etnische samenstelling van de beroepsbevolking. Voor een belangrijk deel (bij mannen het grootste deel) is de groei van het aantal zzp'ers echter onverklaard. Dit onverklaarde residu wordt door Bosch et al. (2012) 'cohorteffect' genoemd. Binnen het 'cohorteffect' kunnen twee (statistisch niet waarneembare) factoren spelen: sociaal-culturele effecten en beleidseffecten.

Figuur 3.1: Decompositie groei aandeel zzp'ers tussen 1996 – 2010 (CPB 2012)

Mannen *Vrouwen*



De decompositie van Bosch et al. (2012) vergt nadere bestudering, vooral omdat sociaal-culturele effecten en beleidseffecten brede begrippen zijn. In dit hoofdstuk worden vier factoren nader beschouwd: sociaal-culturele factoren, economische factoren, veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking en institutionele factoren.

3.1 Sociaal-culturele factoren

Autonomie
Zelfstandig ondernemerschap biedt een mogelijkheid om zelf baas te zijn over het werk en het werkproces. Diverse onderzoeken (onder meer Vroonhof et al., 2008) laten hierover een vrij eenduidig beeld zien: het voornaamste startmotief voor het merendeel van de zzp'ers is gelegen in een behoefte aan persoonlijke en professionele autonomie ('meesterschap'). Een ruime meerderheid van de zzp'ers geeft aan vrijheid en 'eigen baas zijn' de belangrijkste elementen te vinden in het zzp-schap. De behoefte aan autonomie wordt veel vaker genoemd dan bijvoorbeeld financiële motieven. Zzp'ers geven ook in meerderheid aan tevreden te zijn over het bestaan als zzp'er (zie hoofdstuk 2).

Niet duidelijk is of de behoefte aan autonomie de afgelopen jaren sterk is gegroeid en dit ook een drijvende oorzaak achter de toename van het aantal zzp'ers is. Uitgaande van het cultuurkenmerkenmodel van Hofstede hebben Dekker en Stavenuiter (2013) de mate van individualisering op landenniveau vergeleken met het aandeel zzp'ers. Uit de analyse blijkt dat deze variabele geen belangrijke verklaring biedt voor de opkomst van zzp'ers. In de op papier meest geïndividualiseerde samenlevingen (VK en VS) zijn niet meer zzp'ers actief, terwijl in minder geïndividualiseerde samenlevingen (Griekenland en Portugal) bovengemiddeld veel mensen als zzp'er werken.[21] De Beer (2007) stelt daarnaast dat de individualisering niet is toegenomen.

Behoefte aan flexibiliteit voor combineren arbeid en zorg
Bosch et al. (2012) wijzen op een mogelijke voorkeur voor zzp-schap om werken en zorgen te kunnen combineren. Voor 8 procent van de zzp'ers was het kunnen combineren van werk en zorg de voornaamste reden om zzp'er te worden (De Vries et al.2011). Bosch et al. (2012) laten zien dat de aanwezigheid van minderjarige kinderen voor vrouwen de kans verhoogt om zzp'er te zijn.

Overige sociaal-culturele factoren
Er kan ook sprake zijn van interactie: doordat meer mensen als zzp'er actief worden op de arbeidsmarkt, neemt de kennis over de voor- en nadelen hiervan toe en kan ook de waardering vanuit de omgeving groeien. Mensen die om andere redenen zzp'er zijn geworden kunnen tot de conclusie komen dat zij hun talenten hierin goed kwijt kunnen. Zo kan – in samenhang met andere factoren – een positief klimaat rond ondernemerschap ontstaan, hetgeen de groei van het aandeel zzp'ers verder kan bevorderen. Ook aan de vraagzijde kunnen dergelijke processen spelen: indien het werken met zzp'ers bevalt kan dit leiden tot een algemene verschuiving in de attitudes van werkgevers en opdrachtgevers.

3.2 Economische factoren

Intersectorale verschuivingen
De relatieve groei of krimp van bepaalde sectoren kan invloed hebben op het aantal zelfstandig ondernemers. Zo heeft de krimp van de werkgelegenheid in de agrarische sector binnen de economie geleid tot een sterke afname van het aandeel zelfstandig ondernemers. Een toename van het aandeel zzp'ers zou kunnen worden verklaard door verdere veranderingen in de sectorstructuur, bijvoorbeeld van industrie naar zakelijke dienstverlening, die zich naar haar aard meer leent voor zzp-schap. Bosch et al. (2012) laten zien dat veranderingen in de sectorstructuur een beperkte verklaring bieden voor de toename van het aandeel zzp'ers onder mannen.

Technologische veranderingen
Ook kan er een tendens zijn naar meer zzp'ers indien technologische veranderingen de aard van het productieproces beïnvloeden, waardoor uitbesteding van (korte, specialistische) taken een

---

[21] Hier spelen mogelijk andere factoren een rol, zoals de structuur van de economie en de mate van regulering op de arbeidsmarkt.

aantrekkelijke optie wordt. In *The Nature of the Firm* beschrijft Coase (1937) de factoren die van invloed zijn op de keuze voor productie binnen ondernemingen dan wel uitbesteding van werk aan derden. Bij deze afweging spelen transactie- en coördinatiekosten een voorname rol. Technologische veranderingen kunnen deze afweging beïnvloeden. De opkomst van de arbeidsovereenkomst in de twintigste eeuw hangt samen met de schaalvoordelen die gepaard gingen met grootschalige massaproductie. Het open karakter van de arbeidsovereenkomst bood werkgevers ruimte om op basis van een gezagsverhouding met de werknemer het werk in te richten. Recente technologische ontwikkelingen kunnen deze trend hebben gekeerd: enerzijds worden routinematige taken geautomatiseerd waardoor de voordelen van arbeidsovereenkomsten afnemen; anderzijds kan ICT de transactie- en coördinatiekosten van uitbesteden van taken verlagen. Grote bedrijven worden daarmee in toenemende mate vervangen door flexibele netwerken van gespecialiseerde, kleinschalige ondernemingen, waartoe ook zzp'ers kunnen behoren. De internationale concurrentie en sterker wordende economische schokken vergroten daarnaast de behoefte aan flexibiliteit.

Onder andere Wilthagen (2013) voert dergelijke ontwikkelingen aan als verklaring voor de opkomst van de zzp'er. Enige aanwijzingen voor deze hypothese kunnen worden gevonden in de onderzoeken naar motieven om zzp'ers in te huren. Hieruit blijkt dat zzp'ers vaak worden ingehuurd vanwege specifieke expertise (zie hoofdstuk 2). Ook is zichtbaar dat de gemiddelde bedrijfsomvang al een aantal jaren gestaag afneemt – in het bijzonder in het midden- en kleinbedrijf (Kwaak, 2011) – en dat het gebruik van flexibele, kortdurende contracten al enige decennia toeneemt. Ondanks deze indicaties is er tot op heden weinig onderzoeksmateriaal beschikbaar dat deze hypothese ook empirisch toetst, zoals ook wordt vastgesteld door Wilthagen (2013). Ook bieden technologische veranderingen en internationale concurrentie geen verklaring voor de snelle groei van het aantal zzp'ers in Nederland in vergelijking met andere landen. Veranderingen in de economische structuur doen zich ook in het buitenland voor en hebben daar beduidend minder effect op het aandeel zzp'ers.

3.3 Samenstelling van de beroepsbevolking

Een derde verklaring kan gelegen zijn in veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking, zoals de leeftijdsopbouw, het opleidingsniveau en het aandeel arbeidsmigranten.

Leeftijdsopbouw

Hoofdstuk 2 liet zien dat zzp'ers gemiddeld ouder zijn dan werknemers. Wanneer het aandeel ouderen in de werkzame beroepsbevolking stijgt, leidt dit tot een toename van het aandeel zzp'ers. Het CPB (2015) oordeelt dat vooral veranderingen in de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking een deel van de verklaring vormen voor de toename van het aandeel zzp'ers. Voor dit effect bestaan verschillende verklaringen. Ten eerste geldt voor elke leeftijdscategorie dat er meer zzp'ers instromen dan uitstromen (CBS, 2014). Personen die zzp'er blijven worden vanzelf ouder en schuiven op enig moment door naar een hogere leeftijdscategorie. Per saldo zijn er dus naarmate de leeftijdsgroep ouder wordt naar verhouding steeds meer zzp'ers. Daarnaast verklaren diverse auteurs (zoals Dekker en Kösters, 2010) het leeftijdseffect vanuit het feit dat ouderen meer mogelijkheden hebben om zzp'er te worden, omdat zij in hun loopbaan vaardigheden hebben ontwikkeld en een netwerk hebben opgebouwd. Recent onderzoek naar arbeidsmarktdynamiek van zzp'ers laat echter zien dat naarmate werknemers ouder worden, de kans kleiner wordt dat ze zzp'er worden. Het gegeven dat zzp'ers ouder zijn, wordt dus waarschijnlijk niet veroorzaakt door werknemers die zelfstandige worden (Dekker et al., 2013). Er is dus weinig bewijs voor de hypothese dat oudere werknemers vooral door hun netwerk en hun ervaring besluiten voor zichzelf te beginnen. Wel kan netwerk en ervaring een rol spelen bij het succes (en dus het voortbestaan) van de onderneming.

Hetzelfde onderzoek laat zien dat oudere werklozen en inactieven een grotere kans hebben zzp'er te worden dan jongere werklozen of inactieven. In 2013 was 58 procent van de startende zzp'ers tussen 55 en 65 jaar daarvoor niet actief op de arbeidsmarkt. Dit wijst op een andere oorzaak voor het relatief hoge aandeel oudere zzp'ers: zij hebben moeite om een baan in loondienst te vinden.

Hierbij is echter niet zozeer sprake van een leeftijdseffect maar van een institutioneel effect (hoge arbeidskosten in verhouding tot verwachte productiviteit). Tot slot kan een verklaring voor de oververtegenwoordiging van zzp'ers bij werkzame ouderen worden gevonden in de tot voor kort lage arbeidsparticipatie van oudere werknemers, mede als gevolg van fiscaal gunstige regelingen voor vervroegde uittreding. Aangezien deze regelingen voor zzp'ers niet golden, was de arbeidsparticipatie van deze groep onder ouderen relatief hoog. De uittreedleeftijd van zelfstandigen lag in periode 2000-2011 boven de 66 jaar en bij werknemers steeg deze van 60,8 jaar in 2000 naar 63,9 in 2013. Het verschil in uittreedleeftijd kan mede een verklaring zijn voor de oververtegenwoordiging van zzp'ers onder ouderen.

Opleidingsniveau
Over het effect van opleidingsniveau zijn de meningen verdeeld. Es en Van Vuuren (2010) zien een negatief effect van opleidingsniveau op het aandeel zzp'ers. Hoewel het aandeel hoogopgeleiden in de beroepsbevolking is toegenomen, zijn hoogopgeleiden in de loop van de tijd steeds minder geneigd geraakt om als zelfstandige te werken. Bosch et al. (2012) concluderen daarentegen dat opleidingsniveau een positief effect heeft op de kans om als zzp'er te werken. Ook zij zien echter hooguit een beperkt effect, dat zich vooral voordoet bij vrouwen. Concluderend kan dan ook worden gesteld dat deze factor hooguit een beperkte rol speelt.

Arbeidsmigratie
Uit onderzoek naar grensoverschrijdende arbeid (Berkhout et al., 2014) blijkt dat het aandeel buitenlandse werknemers tussen 2001 en 2011 is toegenomen van 4,9 naar 7,7 procent. De toename komt bijna volledig uit de MOE-landen. De belangrijkste reden om met buitenlandse krachten te werken is gelegen in het verlagen van de arbeidskosten. De migranten concurreren met Nederlandse werknemers in loondienst; deze concurrentie leidt er volgens Berkhout et al. (2014) in een aantal gevallen toe dat werknemers, in het bijzonder in de landbouw en de bouw, zzp'er worden.

3.4 Institutionele factoren

Instituties beïnvloeden de kosten en risico's om als individu zzp'er of werknemer te worden of als bedrijf een zzp'er in te huren of een werknemer aan te nemen. Volgens Bosch et al. (2012) vormen institutionele factoren een belangrijke oorzaak voor de groei van het aantal zzp'ers. Wanneer het beleidsinstrumentarium van de overheid ten aanzien van zzp'ers volledig wordt afgeschaft verwachten Bosch et al. (2012) dat het aandeel zzp'ers eerst zal dalen en daarna weer licht zal gaan stijgen als gevolg van demografische en andere factoren. Bij onveranderd beleid zet het huidige groeipad door.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op vier institutionele factoren:
1. Het verschil in *lastendruk* (belastingen en premies) tussen zzp'ers en werknemers;
2. Het verschil in *wettelijke bescherming tussen zzp'ers en werknemers;*
3. Het verschil in *arbeidsvoorwaardelijke bepalingen* (voortvloeiend uit de cao) tussen zzp'ers en werknemers*;*
4. *Procedurele kosten en risico's* van het inhuren van een zzp'er of het starten van een onderneming.

3.4.1 Belasting- en premiedruk

Er is geen rechtsvormneutraliteit, waardoor het voor de lasten uitmaakt in welke rechtsvorm iemand werkt. De totale belasting- en premiedruk voor zelfstandigen is lager dan die voor werknemers. Dit leidt – afhankelijk van de onderhandelingspositie van de zzp'er – tot ofwel een hoger netto inkomen voor de zelfstandige ofwel lagere bruto kosten voor de opdrachtgever. In onderstaande overzichten zijn de bruto loonkosten van werknemers[22] (totale werkgeverslasten)

[22] Onder werknemer worden zowel werknemers met een vast als een flexibel contract verstaan; de loonkosten zijn voor deze beide groepen gelijk.

vergeleken met de winst van een zzp'er (zowel IB-ondernemer als dga[23]) en is berekend tot welk netto inkomen dit leidt. Daarnaast is – omgekeerd – bezien hoe hoog de loonkosten of winst (kosten voor werkgever of opdrachtgever) moeten zijn om te komen tot een gelijk netto inkomen.[24] Deze berekeningen zijn uitgevoerd voor drie inkomensniveaus: minimumloon, modaal en tweemaal modaal. Het netto besteedbaar inkomen is inclusief de ontvangen zorgtoeslag, waarop de IB-ondernemer een hogere aanspraak maakt omdat zijn verzamelinkomen lager is door de aftrekbaarheid van de ondernemersfaciliteiten. De hogere aanspraak door een lager verzamelinkomen geldt ook voor de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag, maar omdat de hoogte van deze toeslagen afhankelijk is van de huishoudensituatie zijn deze niet meegenomen in de berekeningen.

In de berekeningen is er voor een goede vergelijking eerst van uitgegaan dat de IB-ondernemer, de dga en de werknemer een gelijke reservering maken voor aanvullend pensioen, arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid. Dit hoeft in de praktijk niet altijd het geval te zijn. De reserveringen zijn voor de werknemer verplicht en voor de IB-ondernemer en de dga vrijwillig. De daadwerkelijke reserveringen van de IB-ondernemer en de dga zijn daarmee afhankelijk van omstandigheden en voorkeuren. Dat de reservering gelijk is wil daarnaast niet zeggen dat hiermee door iedere zzp'er ook eenzelfde voorzieningenniveau wordt bereikt. Door verschillen in risicoprofiel en (averechtse) selectie kunnen de kosten voor individuele verzekerden in sommige gevallen hoger en in andere gevallen lager zijn. Ook zijn er verschillen tussen pensioenregelingen en -producten voor werknemers en zzp'ers. In de berekening is uitgegaan van een jaarinkomen met hetzelfde aantal werk- en vakantiedagen voor zzp'er en werknemer. Een werknemer krijgt een aantal vakantiedagen doorbetaald, een zzp'er krijgt alleen zijn werkdagen betaald en vraagt voor zijn vakantie- en verlofdagen een opslag in zijn tarief. De 'uurtarieven' verschillen dan, maar voor dezelfde hoeveelheid werk in dezelfde hoeveelheid werkdagen zijn de kosten voor werk- en opdrachtgever gelijk. De uitgebreide toelichting en de berekeningen zijn opgenomen in bijlage 4.

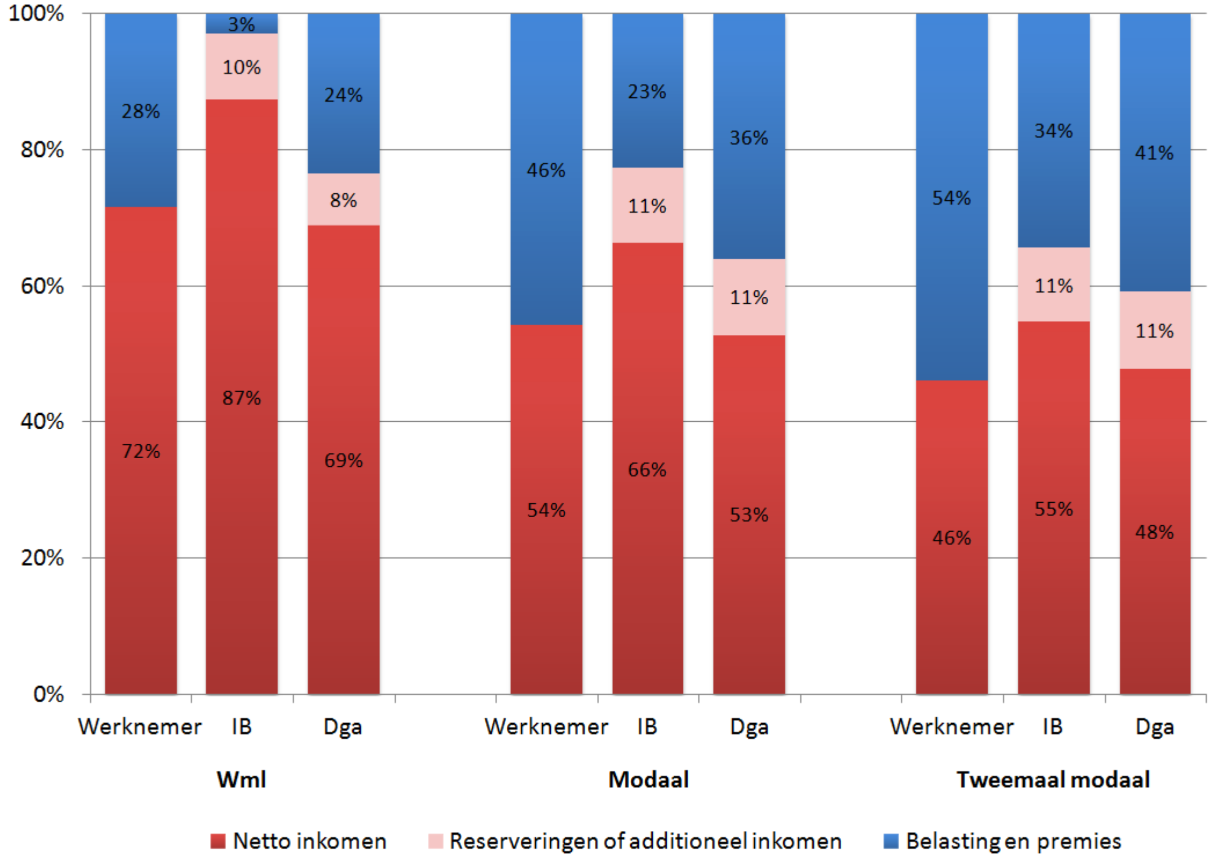
Figuur 3.2 laat zien wat een werknemer, IB-ondernemer en dga netto overhouden bij gelijke loonkosten/winst op drie niveaus. Uit de figuur blijkt dat de IB-ondernemer op de drie gepresenteerde niveaus het meest overhoudt. Op minimumniveau houdt hij 87 procent van zijn winst over als netto besteedbaar inkomen, bij tweemaal modaal is dit teruggelopen tot 55 procent. Voor de werknemer ligt dit in alle situaties lager. Op modaal niveau verschilt het netto inkomen tussen een werknemer en een IB-ondernemer bij gelijke bruto loonkosten/winst en gelijke reserveringen circa 5.500 euro per jaar, ofwel 450 euro per maand. De dga is op minimumniveau netto slechter af dan de werknemer; naarmate het inkomensniveau omhoog gaat komt het netto inkomen van de dga in de buurt van dat van de IB-ondernemer. Vanaf een bepaald inkomensniveau is de dga netto gunstiger uit dan de IB-ondernemer.

---

[23] De resultaatgenieter is in dit overzicht buiten beschouwing gelaten; de lastendruk van deze groep is grosso modo vergelijkbaar met die van werknemers.

[24] De zzp'er heeft in dit voorbeeld recht op de zelfstandigenaftrek (de zzp'er kwalificeert als ondernemer en voldoet aan het urencriterium van 1.225 uur) en de mkb-winstvrijstelling. De overige ondernemers- en ondernemingsfaciliteiten zijn in het voorbeeld niet meegenomen.

Figuur 3.2: Vergelijking netto besteedbaar inkomen bij gelijke bruto loonkosten en reserveringen voor pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en leegloop (op basis van bijlage 4)

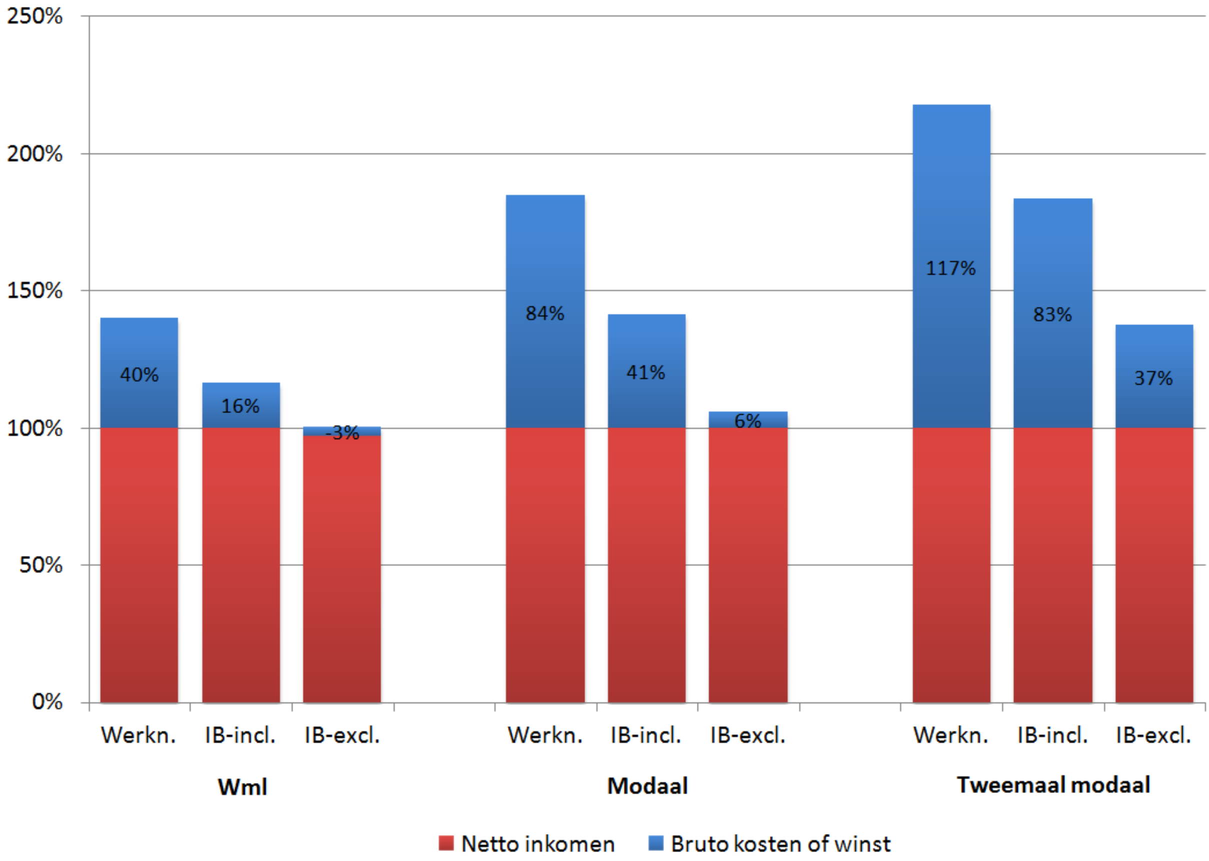


Indien een zzp'er geen voorzieningen treft voor pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en leegloop valt zijn netto inkomen hoger uit. Dit is in de figuur voor zowel de IB-ondernemer als de dga weergegeven. Indien een IB-ondernemer op Wml-niveau geen voorzieningen treft, stijgt zijn netto inkomen met 10 procentpunt, en houdt hij dus in totaal 97 procent van zijn bruto inkomen over. Tegenover dit hogere netto inkomen nu staat een lager inkomen na pensionering, in het geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid of bij gebrek aan werk of opdrachten.

De berekening kan ook omgekeerd worden uitgevoerd om te bezien wat de bruto loonkosten of winst zijn bij een gelijk netto inkomen. Dit is met name interessant voor de vraag hoe aantrekkelijk verschillende vormen van arbeid zijn voor inhuurders. Met name de vergelijking van het verschil in kosten tussen de IB-ondernemer en de werknemer is dan relevant. Onderstaande figuur toont de verschillen in kosten, uitgedrukt als percentage van het netto inkomen. De figuur geeft weer hoe hoog de opslag bovenop het netto inkomen is als gevolg van belastingen en premies en eventuele vrijwillige gelijke reserveringen en/of verzekeringen.

Figuur 3.3 laat zien dat de opslag voor een IB-ondernemer (IB-incl.) op minimumniveau 16 procent bedraagt. Dit wil dus zeggen dat bovenop het netto inkomen nog 16 procent aan kosten komt. Voor een werknemer bedraagt deze opslag 40 procent. Naarmate het inkomensniveau hoger wordt, loopt de opslag voor alle groepen op; de opslag voor de IB-ondernemer blijft op de drie gepresenteerde niveaus lager dan die van de werknemer. Bij een gelijk modaal netto inkomen is de IB-ondernemer die zich in gelijke mate verzekert en reserveringen treft circa 11 duizend euro per jaar goedkoper dan een werknemer, ofwel 900 euro per maand.

Figuur 3.3: Kosten IB-ondernemer en werknemer bij gelijk netto besteedbaar inkomen inclusief en exclusief reserveringen voor pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en leegloop (op basis van bijlage 4)



Wanneer een zzp'er geen opslag in zijn tarief opneemt voor reserveringen, wordt het kostenverschil met de werknemer groter. Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar de zzp'er minder onderhandelingsmacht heeft, kan dit uit noodzaak voortkomen. Gegeven de kosten van levensonderhoud en de beperkte winsten die deze ondernemers maken is er voor hen geen financiële ruimte om middelen te reserveren voor pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en leegloop. Uit de figuur blijkt dat dit kan leiden tot een groot verschil in kosten voor opdrachtgevers. Indien de IB-ondernemer niets reserveert (IB-excl.) en dit zich uitdrukt in een lager tarief, bedraagt de opslag voor de IB-ondernemer op Wml-niveau minus 3 procent (door de toeslagen die de IB-ondernemer ontvangt), tegen plus 40 procent voor de werknemer. Bedacht moet hierbij worden dat bepaalde werkgeversrisico's, in het bijzonder leegloop en ontslag, niet in deze figuur zijn meegenomen. Deze maken een werknemer relatief (nog) minder aantrekkelijk om in te huren dan een zzp'er. Dit geldt ook voor cao-afspraken over bijvoorbeeld flexibele inzetbaarheid.

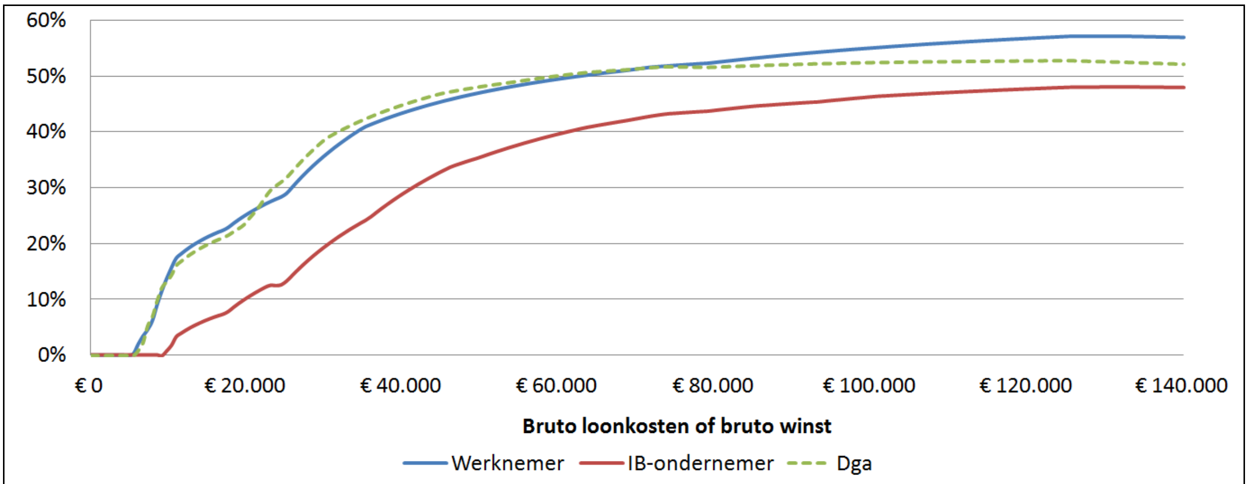
Uit de figuren blijkt dat bij gelijke bruto loonkosten of winst met gelijke reserveringen, voor de IB-ondernemer een hoger netto besteedbaar inkomen resteert dan voor een werknemer. Omgekeerd geldt dat bij een gelijk netto besteedbaar inkomen de bruto inhuurkosten van de IB-ondernemer in alle gevallen fors lager zijn dan de bruto loonkosten van een werknemer. Bij de dga hangt de uitkomst af van het inkomensniveau. Dit verschil tussen met name de IB-ondernemer en de werknemer wordt beïnvloed door de verschillende belasting- en premiedruk en door het verschil in aanspraak op de toeslagen. Deze elementen worden hieronder afzonderlijk behandeld.

Lastendruk

De lastendruk van de IB-ondernemer wordt sterk beïnvloed door de fiscale ondernemersfaciliteiten. De belangrijkste hiervan zijn de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling, maar er zijn nog enkele kleinere regelingen (meewerkaftrek, stakingsaftrek, startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid

en de ophoging van de zelfstandigenaftrek voor starters).[25] Hierdoor betalen IB-ondernemers – met name aan de onderkant van de inkomensverdeling – minder inkomstenbelasting dan werknemers (zie figuur 3.4). Deze belastingvoordelen staan evenwel niet op zichzelf. Zij moeten in samenhang worden bezien met het regime voor dga's. Het valt op dat de belastingdruk van IB-ondernemers bij lage winstniveaus aanmerkelijk lager is dan die van dga's. Het verschil neemt geleidelijk af bij hogere winsten (zie figuur). De belastingdruk van de dga volgt de belastingdruk van werknemers tot een belastbaar inkomen van ongeveer 70 duizend euro . Het verschil in belasting- en premiedruk tussen IB-ondernemer en dga komt voort uit het onderscheid tussen arbeid- en kapitaalbeloning dat voor IB-ondernemers niet, en voor dga's wel wordt gemaakt. Voor ondernemers die hun onderneming drijven in een eenmanszaak of vof geldt dat de totale winst wordt belast in box 1, ongeacht of deze wordt verdiend met de inzet van arbeid of kapitaal. Waar de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling de belastingheffing van de IB-ondernemer verlagen, is dit verlaagde tarief van toepassing op de totale winst. Een IB-ondernemer die vooral geld verdient met de inzet van zijn eigen arbeid, is derhalve onderworpen aan een lagere heffing op zijn arbeidsbeloning dan een werknemer of dga met dezelfde arbeidsinzet.

Figuur 3.4: Gemiddelde belasting- en premiedruk werknemer, IB-ondernemer en dga, 2015



In figuur 3.4 is de gemiddelde belasting- en premiedruk weergegeven. Deze figuur is een grafische weergave en extrapolatie van de tabellen 1a, 1b en 1c uit bijlage 4. De figuur geeft bij werknemers aan welk deel van de bruto loonkosten van de werkgever overblijft als netto inkomen. Bij zzp'ers geeft de figuur aan welk deel van de bruto winst overblijft als netto inkomen. Bij zzp'ers is aangenomen dat zij evenveel pensioen opbouwen als werknemers, zij zich in gelijke mate verzekeren voor arbeidsongeschiktheid en gelijke reserveringen treffen voor ziekte en werkloosheid.

Uit de voorbeelden in de voorgaande figuren blijkt dat de ondernemersfaciliteiten zorgen voor een groot verschil in belasting- en premiedruk, niet alleen tussen een IB-ondernemer en een werknemer, maar ook tussen IB-ondernemer en dga. Een derde van de IB-ondernemers betaalt in het geheel geen belasting. Voor starters valt het verschil in lastendruk hoger uit door de startersaftrek. Doordat toeslagen als het kindgebonden budget, de zorgtoeslag en de huurtoeslag zijn gebaseerd op het verzamelinkomen en dit wordt verlaagd door aftrekposten hebben zzp'ers recht op hogere toeslagen dan werknemers met een vergelijkbaar bruto inkomen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor huiseigenaren die hypotheekrente kunnen aftrekken ten opzichte van huurders.

[25] Ondernemers kunnen ook gebruik maken van ondernemingsfaciliteiten zoals de WBSO, RDA, Vamil, EIA, MIA en KIA. Onder andere de aanschaf van goederen als milieuvriendelijke auto's – die deels ook privé gebruikt kunnen worden – wordt met behulp van deze faciliteiten gestimuleerd. Deze faciliteiten zijn gericht op specifieke activiteiten en blijven in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.

Tussen de jaren 2000 en 2009 zijn de fiscale faciliteiten voor IB-ondernemers uitgebreid en is het verschil tussen de belastingdruk voor IB-ondernemers enerzijds en dga's (met name bij de lagere en midden-inkomens) en werknemers anderzijds verder toegenomen. Het mediane verschil tussen de gemiddelde belastingwiggen van IB-ondernemers en werknemers nam met 7 procentpunt toe. De verruiming van de zelfstandigenaftrek in 2005 en de introductie van de mkb-winstvrijstelling in 2007 zijn een direct gevolg van de verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting, teneinde de verschillen tussen IB-ondernemers en dga's niet al zeer uiteen te laten lopen.

Premies
Nederland heeft een stelsel van sociale zekerheid dat bedoeld is om inkomen te garanderen voor personen of huishoudens die door ziekte, arbeidsongeschiktheid, pensionering, overlijden van naasten of werkloosheid, tijdelijk of blijvend, niet in staat worden geacht om hierin zelf te voorzien. Het sociale zekerheidsstelsel wordt gefinancierd middels sociale premies en belastingen. Iedereen is verplicht verzekerd voor de Volksverzekeringen: de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet Langdurige Zorg (Wlz) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Zzp'ers en werknemers betalen via de inkomstenbelasting mee aan de volksverzekeringen. Daarnaast is iedereen die in Nederland in loondienst werkt verplicht verzekerd voor de werknemersverzekeringen: de Ziektewet (Zw)[26], de Werkloosheidswet (WW) en de Wet werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). De premies hiervoor bedragen in totaal circa 10 procent van het brutoloon. Hieruit worden ook de uitkeringen gefinancierd in het kader van het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het pleegzorg- en adoptieverlof (Wet arbeid en zorg). Zelfstandigen zijn sinds de beëindiging van de toegang tot de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) in 2004 niet verplicht verzekerd voor arbeidsongeschiktheid. Zelfstandigen kunnen zelf voorzieningen aanleggen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Wel hebben zij recht op een publieke zwangerschaps-en bevallingsuitkering voor zelfstandigen (ZeZ-regeling). Deze wordt gefinancierd vanuit algemene middelen. Uit onderzoek van Hoevenagel et al. (2015) blijkt dat het niet (verplicht) verzekerd zijn voor 6 procent van de zzp'ers een overweging was bij het starten als zelfstandige. Voor 69 procent van deze groep was dit een positieve factor.

Tot 2006 werden zelfstandigen (en werknemers boven een bepaalde inkomensgrens) geacht zichzelf op de private markt te verzekeren tegen het ziekterisico. Vanaf 2006 zijn zowel zelfstandigen als werknemers evenals andere burgers verplicht verzekerd. De basisverzekering wordt – naast een nominale premie – gefinancierd via een Inkomensafhankelijke Bijdrage voor de Zvw (IAB Zvw). Het statutair IAB-tarief voor zzp'ers is in 2015 1,10 procent lager dan voor werknemers. De berekeningsgrondslag voor de hoogte van de IAB-afdracht voor zzp'ers en werknemers is hetzelfde: het belastbaar inkomen in box 1 na aftrek van premies voor sociale lasten en de overige aftrekposten. De ondernemersfaciliteiten geven een smallere grondslag voor de IAB Zvw voor IB-ondernemers ten opzichte van dga's en werknemers, net zoals voor belastingen en volksverzekeringen, waardoor hun effectieve IAB Zvw tarief daalt. Tegelijk is er een verschil tussen zzp'ers en werknemers als het gaat om de wijze van afdracht van de heffing IAB Zvw. Zzp'ers dragen hun IAB-afdracht zelf af aan de Belastingdienst en betalen hun heffing uit de netto winst. Voor werknemers dragen werkgevers hun IAB-afdracht af aan de Belastingdienst en betalen deze werkgeversheffing uit de loonruimte bovenop het bruto inkomen. Het effectieve tarief IAB Zvw voor zelfstandigen stijgt hierdoor.

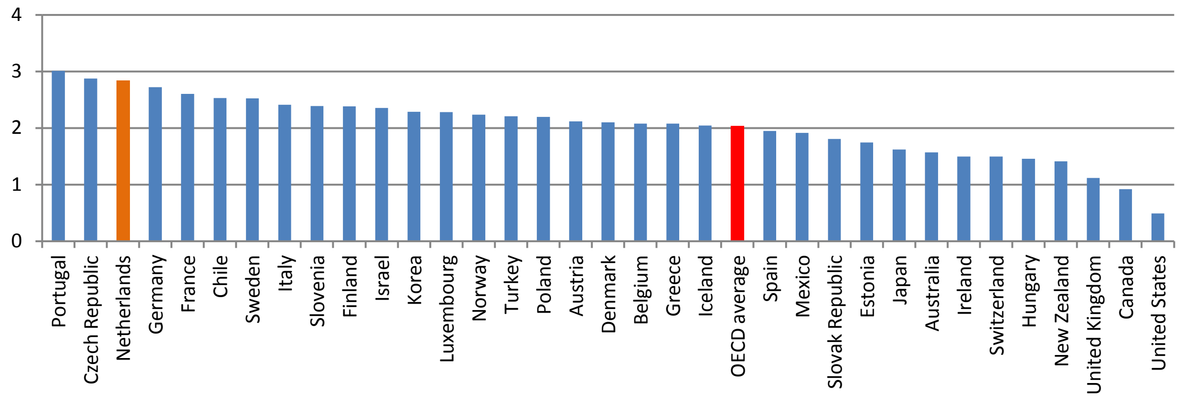
3.4.2 Bescherming tegen ongelijke verhoudingen of onderhandelingsmacht
De arbeidsrechtelijke bescherming die voortvloeit uit de arbeidsovereenkomst biedt werknemers zekerheid en stelt beperkingen aan de flexibele inzet door werkgevers. Dit kan voor werkgevers een reden zijn om minder met eigen werknemers te werken en vaker taken uit te besteden. Internationaal onderzoek zoals Arum en Müller (2004) laat zien dat deze causale relatie bestaat:

[26] De Ziektewet (ZW) vervult vooral nog een vangnetfunctie. Veel werknemers hebben bij ziekte aanspraak op doorbetaling van 70 procent van het loon op grond van het BW. Alleen wanneer daarop geen beroep kan worden gedaan (bijvoorbeeld omdat er geen werkgever (meer) is) kan beroep op de ZW worden gedaan.

een hoge mate van arbeidsbescherming heeft een positief effect op het aantal zzp'ers. Zzp'ers worden dan ingezet om de risico's en plichten die gepaard gaan met de arbeidsovereenkomst te vermijden. Onderstaande paragraaf bevat een overzicht van de arbeidsrechtelijke bescherming. Deze bescherming is doorgaans van toepassing op zowel werknemers met een contract voor onbepaalde tijd als op werknemers met een vorm van flexibel contract (tijdelijk, nuluren, of uitzendarbeid). Daar waar verschil bestaat tussen verschillende contractvormen, wordt dit in de tekst aangegeven.

Ontslagbescherming
Nederland kent een internationaal gezien relatief sterke mate van ontslagbescherming voor vaste contracten (zie figuur 3.5), en juist een lage bescherming voor flexibele arbeidsovereenkomsten (tijdelijke contracten, uitzend- en oproepcontracten). Om kosten die uit ontslag kunnen voortvloeien te vermijden kiezen werkgevers voor een flexibele personeelsinzet. Het meest recente vacatureonderzoek van UWV laat zien dat 'flexibele personeelsinzet' het voornaamste motief is om zzp'ers in te huren. In de afgelopen jaren is de ontslagpraktijk vereenvoudigd, hoofdzakelijk door het beperken van de verwijtbaarheidstoets in de WW in 2006. Daarnaast is recentelijk de Wet werk en zekerheid (WWZ) aangenomen. Deze wet heeft tot doel het arbeidsrecht aan te passen aan veranderende arbeidsverhoudingen in de samenleving. De tweedeling op de arbeidsmarkt tussen mensen met een vaste baan en flexwerkers wordt verminderd. De gekozen maatregelen leiden ertoe dat het voor werkgevers minder aantrekkelijk wordt om gebruik te maken van tijdelijke contracten. Bij de aanscherping van de ketenbepaling wordt als mogelijke consequentie gezien dat bedrijven vaker voor zzp'ers zullen kiezen. De ontslagregels worden gestroomlijnd en dragen ertoe bij dat ontslag in veel gevallen goedkoper wordt. Het CPB oordeelt dat als gevolg van de WWZ het gemiddelde niveau van de bescherming voor werknemers met een vast contract ongewijzigd blijft en voor werknemers met een tijdelijk contract toeneemt (CPB, 2013).

Figuur 3.5: Bescherming vaste contracten (score 0-6) in internationaal perspectief (OECD Indicators of Employment Protection, eigen bewerking)



Ziekterisico
De maatregelen die sinds de jaren 1990 zijn genomen ten aanzien van de werkgeversverantwoordelijkheid bij ziekte – waaronder de loondoorbetalingsplicht bij ziekte en de vereisten uit de Wet verbetering poortwachter (WVP) – hebben eraan bijgedragen dat het ziekteverzuim en de instroom in de arbeidsongeschiktheid flink zijn gedaald. De WIA-instroom bevindt zich op een veel lager niveau dan de WAO-instroom destijds. Veel minder werknemers zijn nu langdurig arbeidsongeschikt. Internationaal vergeleken is de periode van loondoorbetaling bij ziekte (twee jaar) in Nederland lang. Uit onderzoek door Brummelkamp et al. (2014) dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van SZW blijkt dat het algemene draagvlak voor de loondoorbetaling onder werkgevers hoog is, waarbij wel wordt aangetekend dat het financiële draagvlak van de loondoorbetalingsplicht beperkter is dan het algemene draagvlak. Tegelijk wordt in de onderzoeken geconcludeerd dat een deel van de werkgevers aangeeft voorzichtiger te zijn geworden om mensen aan te nemen. 28 procent is terughoudender geworden met het aannemen van nieuwe werknemers en 45 procent gebruikt maximaal de mogelijkheden van tijdelijke

contracten. Uit het onderzoek blijkt wel dat de loondoorbetaling bij ziekte hier niet de enige oorzaak van is. Andere factoren, zoals marktomstandigheden en het functioneren van de medewerker, hebben een directere invloed op het aannemen van personeel. Ongeveer drie kwart van alle werkgevers heeft een verzekering voor de loondoorbetalingplicht afgesloten. Het ziekteverzuim en de WIA-instroom van vangnetters of flexwerkers is hoog in vergelijking met werknemers in vaste dienst. Om ook het ziekteverzuim en de WIA-instroom van vangnetters aan te pakken is in 2013 de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Wet BEZAVA) ingevoerd. De verschillen in werkgeversverantwoordelijkheden bij ziekte tussen vaste en flexibele contracten zijn daarmee verkleind. Dit maakt inhuren van zzp'ers relatief aantrekkelijker, omdat voor hen geen loondoorbetaling- of ziektewetverplichtingen gelden.

Arbowet en ATW
In beginsel hebben de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Arbeidstijdenwet (ATW) en de daarop berustende regelgeving alleen betrekking op arbeid van werknemers. Er zijn echter situaties waarin deze regelgeving ook voor zzp'ers geldt. De Arbowet en ATW zijn grotendeels gebaseerd op Europese regelgeving. De Arbowet is van toepassing op zzp'ers in de volgende situaties:[27]

- Zzp'ers die *op een arbeidsplaats werken waar ook anderen werken*. De doelbepalingen in de Arboregelgeving (bepalingen over maatregelen ter beperking en voorkoming van arbeidsrisico's) zijn sinds 1 juli 2012 geheel van toepassing op deze zzp'ers; de zzp'er is zelf verantwoordelijk voor de naleving.
- Als een zzp'er alleen werkt geldt een deel van de arboregelgeving, namelijk de maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van *ernstige, levensbedreigende risico's en gevaar voor derden* (klanten, passanten, omwonenden). De zzp'er is bij dergelijke werkzaamheden zelf verantwoordelijk voor het nemen van die maatregelen die ernstige risico's en gevaar voor derden voorkomen.

De ATW is uitsluitend van toepassing op zelfstandigen indien de arbeid ernstige gevaren met zich meebrengt voor de veiligheid of gezondheid van derden. In dat geval zijn de wet en de daarop berustende bepalingen wel van toepassing. De zzp-er is zelf verantwoordelijk. Om die reden is de ATW van toepassing op de zzp'ers die arbeid verrichten in de mijnbouw, de civiele onderwaterbouw, het wegvervoer, de luchtvaart, de binnenvaart en de zeevaart. Op alle andere zzp'ers is de ATW niet van toepassing. In bepaalde sectoren zoals de palliatieve zorg wordt de ATW, en de beperkingen die deze stelt aan de inzet van werknemers, als reden aangevoerd om over te gaan op inzet van zzp'ers.

Wettelijk minimumloon
De beloning van werknemers kent – in tegenstelling tot die van zelfstandigen – een bodem in de vorm van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Werk tegen een beloning onder het Wml kan daarmee in beginsel wel worden uitgevoerd door een zelfstandige en niet door een werknemer. Dit kan een reden zijn om meer gebruik te maken van diensten van zzp'ers dan van werknemers. In 1996[28] is de werkingssfeer van de Wml uitgebreid naar alle personen die persoonlijk ten minste vijf uren per week arbeid verrichten voor ten hoogste twee anderen gedurende een zekere periode. Werkzaamheden die in het kader van beroep of bedrijf (dat wil zeggen door ondernemers) worden uitgevoerd vallen hierbuiten. In de Eerste Kamer ligt (sinds eind 2013) een wetsvoorstel dat de reikwijdte van de Wml uitbreidt naar allen die op basis van een overeenkomst van opdracht voor een ander werken, tenzij deze werkzaamheden worden uitgeoefend in het kader van beroep of bedrijf.

---

[27] Daarnaast zijn Arbowet en ATW ook van toepassing op zelfstandigen die feitelijk *onder gezag* werken. Het gaat in die gevallen om personen die op grond van feiten en omstandigheden deels voldoen aan de criteria voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst op grond van art. 7:610 BW, maar waarvan het bestaan van een arbeidsovereenkomst (nog) niet rechtens is vastgesteld.
[28] Stb 1996, nr. 481.

Overige arbeidsrechtelijke bescherming
Werknemers (zowel met een vast als met een flexibel contract) genieten op grond van het BW en andere wetten (zoals de wet arbeid en zorg) een aantal rechten, zoals vakantiedagen en zorgverlof. Deze wetten zijn grotendeels niet van toepassing op zelfstandigen. Zo lang zelfstandigen in dezelfde mate van vrije tijd genieten of zorg verlenen aan naasten als werknemers vertaalt zich dit niet in hogere kosten van werknemers of hogere beloningen voor zzp'ers. Verschillen zouden pas ontstaan als zelfstandigen dit in de praktijk minder doen. Hiervoor zijn geen aanwijzingen.

3.4.3 Arbeidsvoorwaardelijke afspraken

Eenderde element wordt gevormd door arbeidsvoorwaardelijke afspraken in cao's, waaronder ook pensioenpremies. De kosten en eisen die gepaard gaan met de cao kunnen een belangrijke *push-factor* richting het inhuren van zzp'ers vormen, dan wel een belemmering vormen om door te groeien naar werkgeverschap. Hierop wordt door diverse partijen gewezen in het eerder vermelde onderzoek naar grensoverschrijdend aanbod van personeel (Berkhout et al., 2014). Gesprekspartners uit de bouw geven in dat onderzoek aan dat hun cao te duur is en te weinig ruimte biedt voor flexibiliteit. Door toegenomen prijsconcurrentie is het kostennadeel van werknemers onder de cao een steeds groter probleem geworden voor werkgevers. Dit wordt genoemd als één van de redenen dat grote bouwbedrijven nog maar weinig personeel in eigen dienst hebben. Cao-afspraken worden gemaakt over velerlei onderwerpen. De secundaire afspraken met het grootste financiële effect zijn de bovenwettelijke aanvullingen op de loondoorbetalingsplicht bij ziekte en de werknemersverzekeringen, en de pensioenafspraken.

Een groot deel van de Nederlandse werknemers valt onder een cao waarin een aanvulling op de WW en/of een aanvulling op de WIA is afgesproken. 2,61 miljoen werknemers vallen onder een cao met een WW-aanvullingsafspraak en voor 3,27 miljoen werknemers is in de cao een aanvulling op de WIA afgesproken. Daarnaast hebben bijna alle Nederlandse werknemers te maken met een aanvulling op de wettelijke loondoorbetalingsverplichting van 70 procent in geval van ziekte. De uitgaven voor de aanvulling op de wettelijke loondoorbetaling bij ziekte zijn – na die voor aanvullend pensioen – het hoogste met ruim 3,7 miljard euro. Daarna volgen de uitgaven voor de aanvulling op de WW van 169 miljoen euro en de aanvulling op de WIA met 51 miljoen euro kosten (Culenaere et al., 2014). Deze afspraken zijn een reactie op wettelijke versoberingen. Naast dat cao-afspraken kosten met zich mee kunnen brengen kunnen cao-afspraken ook beperkend werken op de flexibele inzetbaarheid van werknemers. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als afspraken worden gemaakt over ontziemaatregelen voor ouderen of wanneer afspraken worden gemaakt over arbeidstijden in aanvulling op de ATW.

Circa 90 procent van de werknemers valt verplicht onder een pensioenregeling die collectief door sociale partners is afgesproken. De gemiddelde pensioenpremie bedraagt circa 10 procent van de totale bruto loonsom (Goudswaard et al., 2010). De hoogte van deze premie kan grote verschillen vertonen. De gemiddelde pensioenpremie is sinds eind jaren negentig gestegen.
Zelfstandigen zijn zelf verantwoordelijk voor het opbouwen van een aanvullend pensioen. Zelfstandigen hebben net als andere belastingplichtigen (inclusief werknemers) toegang tot de fiscale faciliteiten in de derde pijler. IB-ondernemers hebben bovendien de mogelijkheid om door middel van de fiscale oudedagsreserve (FOR) fiscaal gefaciliteerd een oudedagsvoorziening op te bouwen zonder dat het geld tijdens de opbouwperiode de eigen onderneming hoeft te verlaten. Het kabinet heeft aangekondigd pensioenbesparingen in de derde pijler tot een bedrag van 250 duizend euro vrij te stellen van de vermogenstoets in de bijstand indien over een periode van minimaal vijf jaar elk jaar is ingelegd tot een maximum van 6 duizend euro per jaar. Het opgebouwde tweede pijlerpensioen van werknemers is in het geheel vrijgesteld van de vermogenstoets in de bijstand. Voor specifieke groepen zzp'ers geldt dat zij bij cao verplicht onder een pensioenregeling zijn gebracht (schilders en stukadoors) of geldt een verplichte deelname aan een beroepspensioenregeling op grond van de Wet verplichte beroepspensioenregeling (medische beroepsgroepen en beroepsgroepen als het loodswezen en kunstenaars).

3.4.4 Procedurele kosten en risico's

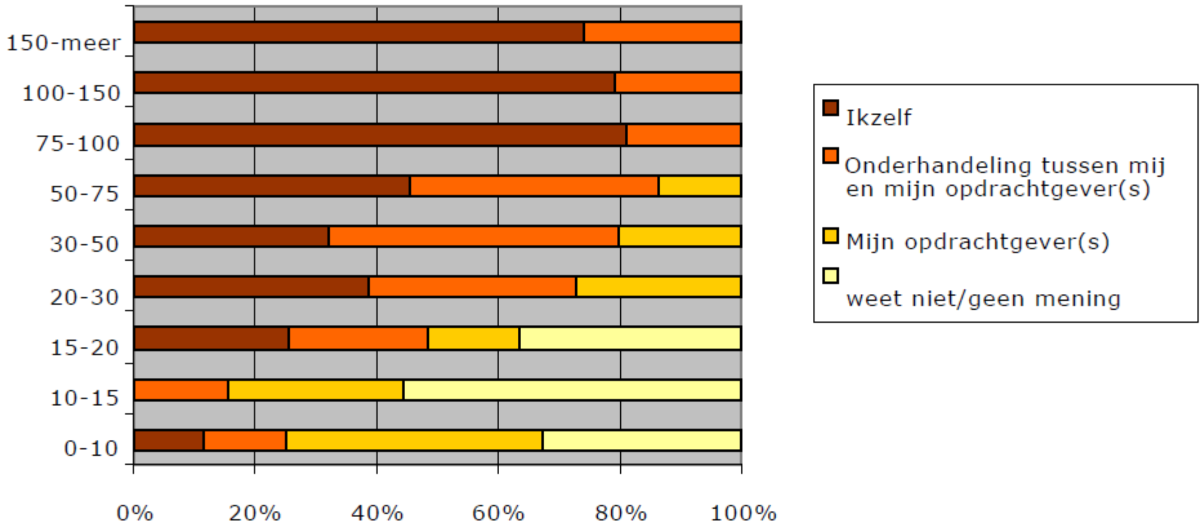
Een andere institutionele factor die invloed heeft op het aantal zzp'ers, zijn de kosten om zzp'er te worden of er een in te huren. De procedurele kosten en risico's voor het inhuren van een zzp'er respectievelijk het starten van een onderneming zijn sinds eind jaren negentig fors verlaagd. In dit verband zijn in het bijzonder de ontwikkelingen rond de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) van belang. Met de invoering van de uitgebreide rechtsgevolgen van de VAR in 2005 zijn opdrachtgevers – mits zij aan bepaalde administratieve voorwaarden voldoen – gevrijwaard van loon- en premieheffing indien hun opdrachtnemers een VAR-Winst uit onderneming (VAR-Wuo) of VAR-directeur-grootaandeelhouder (VAR-dga) hebben overlegd. In dat geval hebben de opdrachtgevers geen risico meer op naheffingen. Dit heeft de drempel voor het inhuren van zzp'ers sterk verlaagd. Daarnaast is de Vestigingswet in 2007 afgeschaft, waardoor er geen eisen meer worden gesteld aan het starten van een onderneming. Voorheen hadden starters een vestigingsvergunning nodig om hun bedrijf te starten en dienden zij met diploma's aan te tonen dat zij voldeden aan eisen op het gebied van ondernemersvaardigheden, veiligheid, gezondheidsbescherming en milieu. Dit was een belemmering voor het starten van een onderneming en beperkte de concurrentie. Bestaande bedrijven, waar met de Vestigingswet niet bij kon worden opgetreden, genoten daardoor een deels beschermde positie.

3.5 Institutionele verschillen: consequenties voor vraag en aanbod

In de voorgaande paragraaf is gebleken dat de verschillen in institutionele behandeling tussen zzp'ers en werknemers groot zijn. Zowel in de fiscale sfeer als in het arbeidsrecht en de sociale zekerheid worden beide groepen verschillend behandeld. IB-ondernemers hebben onder voorwaarden recht op ondernemersfaciliteiten als de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Zzp'ers worden geacht zelf de inkomensgevolgen van bijvoorbeeld ziekte, arbeidsongeschiktheid, leegloop, vakantie en pensioen te dragen door ze in de tarieven te verdisconteren. Met name het cumulatieve effect van deze verschillen kan in de praktijk – afhankelijk van de onderhandelingspositie van een zzp'er – leiden tot grote kostenverschillen tussen met name IB-ondernemers en werknemers, zoals we in de vorige paragraaf hebben kunnen zien (figuur 3.3).

Het is afhankelijk van de onderhandelingspositie van de zzp'er ten opzichte van de opdrachtgever of hij in staat is om de genoemde kosten door te berekenen of de voordelen van de ondernemersfaciliteiten zelf te behouden. De onderhandelingspositie van de zzp'er correleert met het inkomen van de zzp'er. Uit onderzoek van Bouma en Frouws (2011) blijkt dat bij hoge uurtarieven van meer dan 75 euro per uur het tarief meestal door de zzp'er zelf wordt bepaald en voor een beperkter deel in onderhandeling met de opdrachtgever tot stand komt. Bij de gemiddelde tarieven van 20 tot 75 euro per uur lijkt er sprake van een behoorlijk evenwichtige onderhandelingspositie van opdrachtgever en opdrachtnemer. Het uurtarief wordt vaker in onderhandeling vastgesteld en in een toenemend aantal gevallen bepaalt de opdrachtgever het tarief. Bij uurtarieven van minder dan 20 euro (48 procent van de opdrachtnemers in de door Panteia onderzochte sectoren hanteert een tarief beneden deze grens) wordt het tarief in belangrijke mate door de opdrachtgever bepaald. Daarnaast geeft in deze groep een relatief groot aantal opdrachtnemers aan niet te weten wie het tarief bepaalt. Dat antwoord wekt niet de suggestie dat de opdrachtnemer veel invloed had op het tarief.

Figuur 3.6: Effect van de onderhandelingspositie op het uurtarief (Bouma en Frouws, 2011)
Wie bepaalt het tarief?



Als gevolg van deze verschillen in onderhandelingspositie heeft de opkomst van zzp'ers een ander effect aan de bovenkant van de arbeidsmarkt dan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De effecten op het speelveld worden hierna voor de verschillende groepen beschreven.

Het speelveld bij een goede onderhandelingspositie van de zzp'er
De zzp'er aan de bovenkant van de markt heeft een mate van marktmacht die hem in staat stelt zelf een prijs te zetten. Als gevolg hiervan is de zzp'er aan de bovenkant van de arbeidsmarkt in staat zijn risico op perioden met lage inkomsten of arbeidsongeschiktheid af te dekken en om te sparen voor een pensioen. Het voordeel van de fiscale faciliteiten komt terecht bij de zzp'er. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zijn dus uiteindelijk zowel de werknemer als de zzp'er in staat hun risico's af te dekken. Echter, de zzp'er heeft daarbij de keuze om zich niet aanvullend te verzekeren, bijvoorbeeld als risico's al worden afgedekt door een tweede inkomen, een partner met inkomen en vermogen. Deze keuze voor een hoger risico in ruil voor een groter besteedbaar inkomen heeft de werknemer niet.

Het speelveld bij een slechte onderhandelingspositie van de zzp'er
De zzp'ers aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben weinig tot geen marktmacht omdat zij niet beschikken over specifieke of unieke kennis en ervaringen. De opdrachtgever kan daarom kiezen uit grotere aantallen zzp'ers die allen de gevraagde opdracht uit kunnen voeren. Dit leidt ertoe dat de zzp'er aan de onderkant van de arbeidsmarkt door sterke concurrentie geen prijs kan zetten, maar een prijs moet accepteren. Omdat prijs vaak het enige of belangrijkste onderscheidende criterium is zal de zzp'er in veel gevallen niet in staat zijn de kosten voor ziekte, arbeidsongeschiktheid, leegloop, vakantie en pensioen in de tarieven te verdisconteren en daarmee buffers op te bouwen en voorzieningen te treffen. Het fiscale voordeel komt in dat geval ook niet terecht bij de zzp'er, maar bij de opdrachtgever via een lager tarief.

Uiteraard bevinden zich tussen de boven- en onderkant vele tussenschakeringen. De fiscale voordelen en de grotere keuzevrijheid voor de zelfstandige maken het mogelijk dat opdrachtgever en opdrachtnemer in bepaalde situaties beiden netto beter af zijn dan wanneer zij in een werkgever-werknemerrelatie zouden werken.

3.6 Conclusie

- Voor een verklaring van de groei van het aandeel zzp'ers in Nederland is het van belang te kijken naar de trends op macroniveau. Veranderingen in de sectorstructuur, productiewijze en technologische ontwikkelingen leiden tot een beweging van productie in grote ondernemingen naar kleinschalige netwerken en een grotere behoefte aan flexibiliteit. Arbeidsmigratie leidt in een aantal sectoren tot druk op arbeidsvoorwaarden, waarvoor zzp'ers een oplossing bieden. Ook demografie speelt een rol: ouderen zijn relatief vaak zzp'er waarmee de vergrijzing een deel van de groei verklaart. Dit biedt echter op zichzelf geen verklaring voor de afwijkende trend in Nederland ten opzichte van vergelijkbare landen wat betreft het aandeel zzp'ers.
- Het is dan ook aannemelijk dat institutionele factoren een deel van de verklaring vormen. Er bestaat in Nederland een groot verschil in fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling tussen zzp'ers en werknemers. Het verschil in de fiscale behandeling met werknemers is vooral groot bij de zzp'ers die IB-ondernemer zijn.
- De verschillen in institutionele behandeling zijn sinds eind jaren negentig gegroeid. Met de introductie van de uitgebreide rechtsgevolgen van de VAR zijn de risico's om zzp'ers in te huren verkleind.
- De recente wetgeving rond de ketenbepaling en het ziekteregime voor flexibele werknemers heeft de verschillen tussen vaste en flexibele contracten verkleind en flexibele contracten daarmee minder aantrekkelijk gemaakt als alternatief om kosten en risico's te verkleinen. Dit leidt mogelijk tot meer vraag naar zzp'ers.
- Ook arbeidsvoorwaardelijke afspraken in cao's, waaronder ook pensioenpremies kunnen het inhuren van zzp'ers relatief aantrekkelijk maken, dan wel een belemmering vormen om door te groeien.
- Dit verschil in behandeling maakt het voor werkenden relatief interessant om als zzp'er te werken en voor werkgevers of opdrachtgevers om werk door een zzp'er uit te laten voeren. Deze prikkel ligt bij de aanbodzijde indien de zzp'er beschikt over een goede onderhandelingspositie en de risico's en voorzieningen in zijn tarief kan inprijzen, en tevens zelf profiteert van de fiscale voordelen.
- Omgekeerd kan de prikkel ook liggen bij de vraagzijde. Wanneer de zzp'er niet beschikt over onderhandelingsmacht en daardoor geen reserveringen in zijn tarief kan doorberekenen en het fiscale voordeel doorgeeft aan de opdrachtgever dan kan de opdrachtgever een aanzienlijk kostenvoordeel realiseren: een werknemer is op Wml-niveau dan ongeveer 40 procent duurder dan een zzp'er. De fiscale instrumenten fungeren dan als tariefsubsidie. Bij een evenwichtige onderhandelingspositie kunnen zowel opdrachtgever als zzp'er netto beter af zijn dan in een eventuele werkgever- werknemerrelatie.

Tom van Houtum (26), naam bedrijf: Tom van Houtum Koeriersdiensten

Ik ben Tom van Houtum en ik heb een koeriersdienst. Ik werk voornamelijk voor PostNL en doe daarnaast ook wel eens koeriersklussen voor andere klanten. Hoewel PostNL mijn enige echte grote opdrachtgever is, betekent dit niet dat ik bij hen in dienst ben of zou moeten zijn. PostNL werkt hiervoor met speciale regelingen. En ik moet ook elk jaar een VAR-verklaring aanvragen. Ooit ben ik begonnen met een opleiding autotechniek, maar na enkele jaren werken in een garage had ik dat wel gezien: werken binnen 4 muren vond ik benauwend. Daarna ben ik koerier in loondienst geweest, maar toen dat bedrijf failliet ging ben ik voor mezelf begonnen en meteen voor PostNL gaan rijden.

Het type werk neemt met zich mee dat ik veel buiten ben en veel onder de mensen kom, dat vind ik het grote voordeel van mijn 'baan'. En dat geeft mij een gevoel van vrijheid. Als je voor PostNL werkt moet je je echter ook aan hun regels en werktijden, shifts, houden. Wat dat betreft heb je weinig vrijheid. Je moet ook alles zelf regelen en dat geeft veel druk. Het is bijvoorbeeld moeilijk om vrij te nemen, dan moet je een andere zzp'er vinden die het even overneemt. Als je ziek wordt heb je wat dat betreft ook een probleem. Ik zou graag een werkgever hebben die wat flexibeler is.



Mijn omzet – ongeveer duizend euro per week 50 à 60 uur werken – en inkomen is wel redelijk stabiel. Ik woon samen en mijn vriendin werkt ook, dus wat dat betreft hebben we geen zorgen. Ik verheug mij op mijn nieuwe bus die ik komende week krijg. Een grote investering, maar voor mij is het heel belangrijk dat hij bedrijfszeker is en dat ik garantie heb. Met mijn vorige bus heb ik veel problemen gehad door dure reparaties en onvoorziene kosten. Als ik mijn bus niet heb, heb ik ook geen inkomen.

Het nieuwe distributiecentrum komt veel dichterbij mijn huis dan het huidige. Dat betekent dat ik meer ritten kan gaan maken. Wellicht blijft er dan ook meer over om iets 'voor later' te gaan doen. Voorlopig denk ik nog niet aan een arbeidsongeschiktheidsverzekering: dat is veel te duur!

4 Gevolgen van de opkomst van zzp'ers

Het aandeel van zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking is sterk toegenomen en de verwachting is dat deze ontwikkeling verder doorzet. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen van de opkomst van zzp'ers. Met name wordt stilgestaan bij de effecten op de economie, sociale bescherming, de overheidsfinanciën en handhaving.

4.1 Economische effecten

Ondernemerschap kan gepaard gaan met positieve externe effecten zoals innovatie en werkgelegenheid en draagt vaak bij aan de economische groei (Acs en Audretsch, 2005 en Van Praag en Versloot, 2008). Nederland behoort tot de EU-landen waar het aantal ondernemers het snelst toeneemt. Een groot deel van de nieuwe ondernemers is zzp'er. Niet elke vorm van ondernemerschap draagt in dezelfde mate bij aan economische groei. In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord in welke mate zzp'ers bijdragen aan extra groei en of zij daarbij positieve externe effecten veroorzaken.

Op basis van de empirie is er geen algemene uitspraak te doen over de economische effecten op macro-niveau van een toename van het aantal of een groot aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking. Blanchflower (2000) heeft op basis van data over de OESO-landen geen bewijs gevonden dat het percentage ondernemers een effect heeft op de economische groei. Van Stel et al. (2014) stellen dat er zowel sprake kan zijn van te veel als van te weinig ondernemers: een mogelijk tekort frustreert de flexibiliteit, concurrentie en dynamiek in de economie, terwijl een overschot niet bijdraagt aan macro-economische efficiëntie en benutting van schaalvoordelen. Waar Nederland zich op dit spectrum bevindt is niet precies vast te stellen.

Economische groei wordt gedreven door het aantal gewerkte uren en de arbeidsproductiviteit per uur. Tevens van belang voor de economische groei is het aanpassingsvermogen van de economie. Hieronder wordt ingegaan op de effecten van de toename van het aantal zzp'ers in Nederland op deze *drivers* van economische groei.

4.1.1 Arbeidsparticipatie

Het totaal aantal gewerkte uren wordt bepaald door het aantal personen dat werkt en het aantal gewerkte uren per persoon.

Aantal werkende personen
Zzp'ers bieden snel en flexibel hun diensten aan en zijn daarmee hun eigen werkgever. Zzp'ers die doorgroeien en personeel aannemen creëren ook banen voor anderen. Dit zijn daarmee nog geen additionele werkenden en banen in de economie (CPB, 2015). Het overgrote deel van de zzp'ers (evenals hun eventuele toekomstige werknemers) zou, als zij niet als ondernemer actief zouden zijn, als werknemer actief zijn op de arbeidsmarkt. Dit geldt niet voor alle zzp'ers. Het is waarschijnlijk dat de lagere belasting- en premiedruk die zij hebben een positief effect heeft op de participatie.

Daarnaast geeft ondernemerschap werklozen en andere inactieven toegang tot de arbeidsmarkt, deels omdat zzp'ers als gevolg van instituties in gevallen goedkoper zijn dan werknemers (zie ook paragraaf 3.4 en bijlage 4). In hoofdstuk 2 werd vastgesteld dat een deel van de startende zzp'ers kort daarvoor nog een werkloosheidsuitkering, een bijstandsuitkering of een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontving. Het UWV (2014) concludeert dat zzp'ers die starten vanuit de WW vrijwel dezelfde overlevingskans hebben als andere zzp'ers. Bosch (2011) concludeert dat van de zzp'ers die starten vanuit inactiviteit na vijf jaar ongeveer de helft nog actief is als ondernemer en van de andere helft een derde werknemer is geworden. Mevissen et al. (2013) stellen vast dat zzp'ers die starten vanuit de bijstand, een arbeidsongeschiktheidsuitkering of AOW/pensioen relatief minder lang actief blijven als zzp'er. Zzp-schap blijkt niettemin voor twee op de vijf uitkeringsgerechtigden een manier te zijn om een actieve positie op de arbeidsmarkt te verwerven. Er is evenwel geen internationaal onderzoek beschikbaar over het macro-effect van

zzp-schap op de participatie of het langetermijneffect op de werkloosheid (CPB, 2014). Deze effecten zijn moeilijk toetsbaar, omdat daarbij gecorrigeerd zou moeten worden voor diverse institutionele verschillen. Wanneer het positieve participatie-effect verklaard wordt doordat kwetsbare zzp'ers in de praktijk structureel werken onder het Wml, dan gaat dit effect tegen het beoogde doel van deze wet in.

Net als in veel andere landen gaat een hogere werkloosheid in Nederland gepaard met een groei van het aantal zzp'ers: een deel van de mensen die hun baan verliezen kiest voor het ondernemerschap. Dit zogenaamde uitwijkeffect drukt in tijden van conjuncturele neergang de oploop van de werkloosheid (Thurik et al., 2007). Ondernemers hebben in een conjuncturele neergang ook minder werk en inkomen, maar zij blijven uit de werkloosheidsstatistieken. Het is met name een hoge structurele werkloosheid die leidt tot meer zzp'ers. Het effect van conjuncturele werkloosheid is kleiner en ambigu (Van Es en Van Vuuren, 2010).

Gewerkte uren per persoon
Zzp'ers hebben een duidelijkere prikkel dan veel (vaste) werknemers om meer te werken omdat dit direct vertaald wordt naar hun inkomen. Het aantal uren dat zij werken is niet van tevoren vastgelegd. Tevens hebben zij meer vrijheid in het invullen van op welk moment van de dag of week zij willen werken. Het ontbreken van een vaste contractuele arbeidsduur betekent ook dat zzp'ers hun aantal uren gemakkelijker kunnen aanpassen aan hun persoonlijke voorkeuren dan de meeste werknemers. Dit kan helpen bij het combineren van werk en zorgtaken. Zo worden vrouwen eerder zzp'er wanneer zij samenwonen en meer minderjarige kinderen hebben (Bosch et al., 2013). Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, werken zzp'ers gemiddeld meer dan werknemers. 65 procent van de zzp'ers werkt 35 uur per week of meer tegenover 56 procent van de werknemers.[29] Zmp'ers werken het meest; 85 procent van hen werkt ten minste 35 uur. Dat zelfstandigen meer uren werken, wordt voor een deel verklaard door het grotere aandeel mannen onder zelfstandigen. Het aantal gewerkte uren per persoon kan ook worden beïnvloed door de sociale zekerheid. Werknemers hebben hierdoor minder prikkels om de schadelast te beperken. Omdat zzp'ers voor eigen rekening en risico werken en doorgaans minder verzekerd zijn dan werknemers speelt dit bij hen een minder grote rol. Dit kan mede verklaren waarom zzp'ers minder vaak hun arbeidsdeelname verminderen wegens ziekte. Dit heeft een positief effect op het aantal gewerkte uren van zelfstandigen ten opzichte van werknemers.

4.1.2 Productiviteit en innovatie

Productiviteit
Zzp'ers werken voor eigen rekening en risico en hebben daarmee een meer directe prikkel om efficiënt te werken en hun productiviteit te verhogen. Een tevreden opdrachtgever is van belang voor eventuele vervolgopdrachten. En zzp'ers zijn alleen actief waar op dat moment werk is. Bij meerdere mogelijkheden zullen zij kiezen voor de opdracht waarin zij het meest productief zijn omdat dit het meeste inkomen oplevert. Bij grotere bedrijven zal personeel eerder inefficiënt worden ingezet als er (tijdelijk) minder werk is en heeft men te maken met overheadkosten. Daar staat tegenover dat zzp'ers over minder bedrijfsspecifieke kennis beschikken en ten opzichte van bedrijven met meerdere werknemers geen schaalvoordelen kunnen benutten en in mindere mate aan arbeidsdeling kunnen doen. Ook coördinatielasten en acquisitiekosten zijn voor zzp'ers vermoedelijk hoger. Dit kan (deels) ondervangen worden door samen te werken of door werk uit te besteden.

Zzp'ers werken soms samen met andere zzp'ers in netwerken om hun schaal te vergroten en grotere en complexere opdrachten te kunnen binnenhalen waar meerdere expertises voor nodig

[29] Kleine banen van minder dan 12 uur zijn in de noemer van deze berekening buiten beschouwing gelaten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat werknemers mogelijk geneigd zijn het aantal contracturen te noemen, terwijl zelfstandigen hun feitelijk aantal gewerkte uren zullen noemen.

zijn. Ook wordt samengewerkt om opdrachten te kunnen aannemen als er meer opdrachten binnenkomen dan de zzp'er eigenlijk aan kan. Op deze manier kunnen schaalnadelen en beperkte specialisatiemogelijkheden (deels) worden weggenomen. Opvallend is dat Koster en de Vries (2011) vinden dat zzp'ers die samenwerken gemiddeld een lagere omzet of een lagere omzetgroei hebben. Zij gebruiken hun netwerk mogelijk om nieuwe opdrachten te verwerven bij vraaguitval. Sectorstudies[30] tonen aan dat zzp'ers in beperkte mate productiever zijn dan werknemers (Berden et al., 2010 en Dosker et al., 2011). Kwaak (2011) constateert dat het kleinbedrijf (1-10 werknemers) een lagere arbeidsproductiviteit kent dan het midden- en vooral grootbedrijf. Hoewel dit onderzoek niet de zzp'er betreft suggereert dit onderzoek dat kleine ondernemingen – en dus ook zzp'ers – minder productief zijn. Meer onderzoek naar de productiviteit van zzp'ers is nodig om hierover duidelijke uitspraken te kunnen doen.

Voor de productiviteit van zzp'ers op lange termijn is investering in scholing van belang. Uit onderzoek van het Reseachcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) en het CPB (2011) komt naar voren dat de scholing van zzp'ers achterblijft bij de scholing van vaste werknemers, maar ook van tijdelijke werknemers. Daarbij kan als kanttekening worden geplaatst dat zzp'ers door learning-on-the-job bij verschillende opdrachtgevers mogelijk meer doen aan informele scholing en zzp'ers een relatief hoog niveau van initiële scholing hebben, waardoor zij ook gemakkelijker (on-the-job) nieuwe kennis verwerven.

Innovatie
Empirische studies tonen aan dat kleine, jonge en snelgroeiende ondernemingen – de zogenaamde 'gazellen' – een belangrijke bijdrage leveren aan innovatie (Acs en Audretsch, 2005; Van Praag en Versloot, 2008). Potentiële snelgroeiende ondernemers zijn vooral hoogopgeleiden die als werknemer een goed salaris verdienden en niet de ondernemers die uit het 'niets' beginnen (zie o.a. Van Praag et al., 2009). Shane (2009) en Lerner (2009) noemen dit '*high potential*' ondernemerschap en Stam et al. (2012) spreken over ambitieus ondernemerschap.[31] Een beperkt deel van de zzp'ers behoort tot deze categorie ambitieuze ondernemers. Een groot deel van de zzp'ers is minder innovatief. Zo tonen sectorstudies aan dat zzp'ers de innovativiteit van sectoren niet merkbaar verhogen (Berden et al., 2010 en Dosker et al., 2011). Stam (2013) stelt vast dat de toename van het aantal zzp'ers in Nederland op macroniveau niet gepaard is gegaan met een toename van de R&D-uitgaven.

Zzp'ers realiseren minder productvernieuwingen dan gemiddeld in het MKB, maar vertonen op zowel passieve als actieve wijze ander innovatief gedrag dan ondernemingen. Zij doen aan actieve innovatie als zij zelf vernieuwingen in het eigen bedrijf doorvoeren en zij doen aan passieve innovatie wanneer zij worden ingeschakeld voor het doorvoeren van innovaties bij andere partijen. Zzp'ers nemen door hun flexibiliteit en soms door hun specialistische kennis dan een rol in als toepasser van ontwikkelde kennis en als faciliteerder van innovaties (Vroonhof en de Vries, 2015). Daarbij verspreiden zzp'ers kennis doordat zij op verschillende plekken werken waar ze nieuwe kennis opdoen, die ze vervolgens meenemen naar een volgende opdrachtgever. 36 procent van de zzp'ers geeft aan dat zij worden ingeschakeld voor innovatie door derden (De Vries en Vroonhof, 2011). Ook samenwerking tussen zzp'ers kan via kennis- en informatie-uitwisseling bijdragen aan innovatie.

Concurrentie
De opkomst van zzp'ers en de hoge mate van toe- en uittreding draagt bij aan de dynamiek en concurrentie op de product- en dienstenmarkten. Hierdoor dalen op deze markten de prijzen of stijgt de kwaliteit. Door concurrentie zullen minder productieve ondernemingen hun werk zien afnemen of hun prijzen zien dalen. Uiteindelijk zal een deel van deze bedrijven moeten uittreden.

[30] Voor de sectoren ICT, Architecten, Bouw, Hoveniers en Thuiszorg.
[31] Een ambitieuze ondernemer wordt door Stam et al. (2012) beschreven als iemand die een nieuwe onderneming ontwikkelt met als doel zoveel mogelijk waarde te creëren – waar te nemen in innovatie, internationalisering en groei.

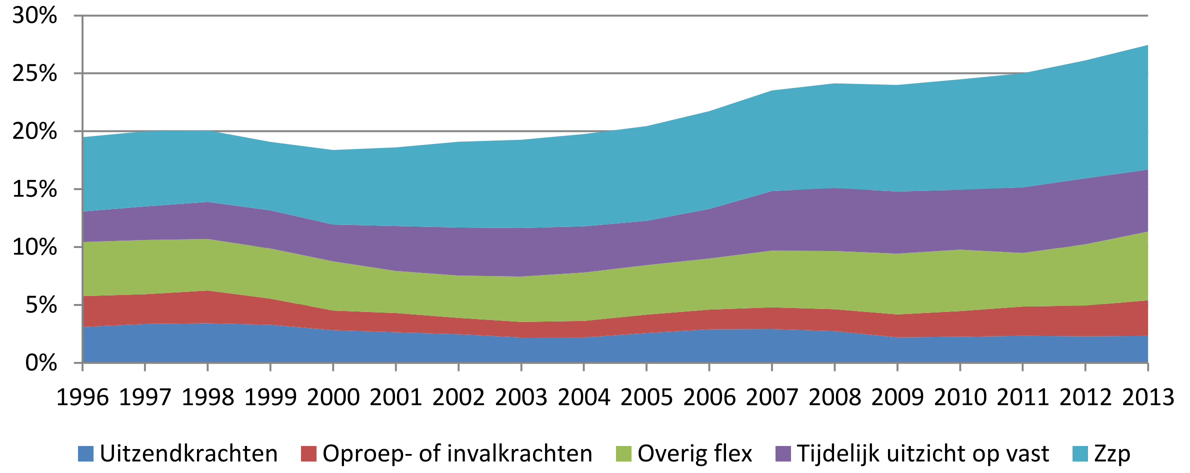
De bedrijven die overblijven zijn productiever (Fritsch en Mueller, 2004). Dit heeft per saldo een positief effect op de werkgelegenheid (Thurik et al., 2007). Een te sterke stimulans voor startende ondernemingen kan een averechts effect hebben. Een studie van Mueller et al. (2006) toont voor het Verenigd Koninkrijk aan dat opstartsubsidies voor ondernemingen in regio's met veel laagopgeleiden als effect hadden dat zij efficiëntere bestaande ondernemingen die geen subsidies ontvingen wegconcurreerden.

4.1.3 Aanpassingsvermogen

Bedrijven zijn gebaat bij aanpassingsvermogen om zo in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. De waarde van zzp'ers zit voor een belangrijk deel in de flexibiliteit die ze bieden. Ze nemen een deel van het ondernemingsrisico over (Berden et al., 2010). De opkomst van het aantal zzp'ers vergroot de flexibiliteit van bedrijven doordat zij werk kunnen uitbesteden bij een economische opleving en in kunnen krimpen bij een economische neergang. Niet alleen zzp'ers dragen bij aan het aanpassingsvermogen van een economie. Ook andere vormen van flexibele arbeid dragen hieraan bij, zie box 4.1.

Box 4.1: de flexibele arbeidsmarkt in breder perspectief

Figuur 4.1: Samenstelling van de flexibele schil als aandeel van de werkzame beroepsbevolking (bron: CBS, Statline 2014)



De zogenaamde flexibele schil is in omvang toegenomen van 18 procent in 2000 naar 27 procent in 2013. Naast het aantal zzp'ers is ook het aantal werknemers met een tijdelijk contract met uitzicht op vast gegroeid. Het aantal uitzendkrachten en oproep- of invalkrachten beweegt mee met de conjunctuur maar neemt niet trendmatig toe.

De tarieven van zzp'ers passen zich makkelijker aan dan de lonen van werknemers. Dit draagt bij aan het (korte termijn) aanpassingsvermogen van de economie. De verminderde arbeidsvraag leidt bij zzp'ers tot aanpassing van het aantal uren, de werkzaamheden of de tarieven, terwijl er bij werknemers dan vaker sprake is van alles (behoud van de baan) of niets (ontslag). Hierdoor blijven zzp'ers doorgaans actief en hoeven zij minder snel een beroep te doen op collectieve voorzieningen. Door flexibiliteit in te bouwen met (bijvoorbeeld) zzp'ers kan in sommige gevallen werkgelegenheid voor werknemers worden behouden, omdat faillissementen eerder kunnen worden voorkomen. Of het lange termijn aanpassingsvermogen van de economie ook sterker wordt door een groter aandeel van zzp'ers is niet eenduidig: enerzijds kan een zzp'er zich sneller toeleggen op nieuwe opdrachten in nieuwe markten en sectoren en heeft een zzp'er ook een grotere prikkel daartoe dan een werknemer; anderzijds heeft een grotere onderneming waarschijnlijk meer mogelijkheden om te investeren in onderzoek naar nieuwe (groei)markten.

Naast dat een grotere flexibele schil bijdraagt aan een beter aanpassingsvermogen op korte termijn, kan deze ook zorgen voor een grotere volatiliteit van de economie. De economie past zich bij een grotere flexibele schil sneller aan na schokken, waardoor werkenden sneller werk en

koopkracht zullen verliezen bij een economische neergang en sneller weer werk zullen vinden bij een aantrekkende economie. Verder kan een grotere flexibele schil samen gaan met beperktere investeringen in scholing.

4.2 Sociale bescherming

4.2.1 Sociale zekerheid

Sommige sociale zekerheidsverzekeringen zijn voor iedereen verplicht geregeld, zoals de ziektekostenverzekering (Zvw en Wlz) en de AOW. Voor voorzieningen voor ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid, en een gebrek aan werk of opdrachten dienen zzp'ers zelf zorg te dragen. Werknemers zijn hiervoor verplicht verzekerd en kunnen aanspraak maken op loondoorbetaling bij ziekte/Zw, WW en WAO/WIA. Zzp'ers kunnen hierdoor hun verzekering beter toesnijden op hun eigen voorkeuren, maar marktfalen en beperkte rationaliteit kunnen leiden tot een lage verzekeringsgraad. De toename van het aantal zzp'ers betekent ook dat een groter deel van de beroepsbevolking niet (meer) deelneemt aan het voor werknemers verplichte sociale zekerheidsstelsel.

De private markt als alternatief

Zzp'ers kunnen zichzelf op de private markt verzekeren tegen het wegvallen van inkomsten door ziekte of arbeidsongeschiktheid. Ook kunnen zzp'ers op de private markt een pensioenvoorziening afsluiten (een verzekering voor het langlevenrisico). Een belangrijk voordeel van een private verzekering is dat er maatwerk geleverd kan worden aan de verzekerde. Er geldt echter geen verzekeringsplicht voor zzp'ers en geen acceptatieplicht voor verzekeraars, waardoor averechtse selectie kan optreden.[32] Verzekeraars zullen een inschatting moeten maken van het arbeidsongeschiktheidsrisico van de zzp'er die zich wil verzekeren. Dit brengt kosten met zich mee. Ook leidt private uitvoering ten opzichte van publieke uitvoering in de praktijk vaak tot een meer doelmatige bedrijfsvoering, maar tot minder schaalvoordelen en extra kosten voor bijvoorbeeld marketing. Hierdoor kunnen vrijwillige individuele arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zzp'ers duurder zijn dan verplichte collectieve voorzieningen voor werknemers.

In de praktijk leidt dit er niet toe dat zzp'ers geen toegang hebben tot verzekeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Zzp'ers betalen op de private markt – afhankelijk van de beroepsklasse – een premie van 8 tot 17 procent van de loonsom (De Jong et al., 2009).[33] Daarbij dragen zij een deel eigen risico bij ziekte. De premie voor de vrijwillige WIA-verzekering van het UWV bedraagt 6 procent en de premie voor de vrijwillige ZW-verzekering bedraagt 9,5 procent. Voor beide verzekeringen samen bedraagt de premie bij het UWV dus 15,5 procent. De premie voor de vrijwillige WIA is maximaal hetzelfde als de premie voor werkgevers voor de verplichte verzekering.[34] De premie voor de vrijwillige verzekering voor de Ziektewet is een lastendekkende premie, uitgaande van recht op uitkering vanaf de eerste verzuimdag. Werkgevers moeten hun personeel twee jaar loon doorbetalen bij ziekte. Daarvoor kunnen werkgevers zich deels verzekeren. De meeste verzekeringen hanteren daarbij een eigen risicoperiode van minstens twee weken. Premies lopen, afhankelijk van onder andere de bedrijfsgrootte, de precieze dekking (zoals duur eigen risicoperiode) en het ziekteverzuim uiteen van 2 tot 6 procent van de loonsom (De Jong et al., 2014). Voor flexibel personeel betaalt de werkgever het loon door tot einde dienstverband. Daarna bestaat recht op ziekengeld. Werkgevers betalen voor deze verplichte ZW-verzekering een

---

[32] De vraag naar verzekeringen ontstaat het eerste bij mensen met een hoog risico: zij zijn het meest gebaat bij een verzekering. Hierdoor neemt de (verwachte) schadelast toe en daarom verhoogt de verzekeraar de premie. Vervolgens neemt de vraag bij mensen met lagere risico's af.

[33] Uitgegaan wordt van een standaardrisicoprofiel van een zelfstandige met een gemiddeld jaarinkomen van 40.000 euro en een leeftijd van 35 jaar, een verzekerd inkomen van 32.000 euro, een wachttijd van 30 dagen en een uitkeringsduur tot 65 jaar.

[34] Basispremie plus rekenpercentage van gedifferentieerde premiecomponenten WGA-vast en WGA-flex (5,25 + 0,5 + 0,25 procent).

premie van 0,4 procent of dragen de kosten als eigenrisicodrager met of zonder private verzekering voor het risico.

Tabel 4.1: Ziekte en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zelfstandigen en werknemers (premies in percentage van de loonsom)

	Ziekte	*Arbeidsongeschiktheid*	*Totaal*
Zelfstandigen - privaat	8 – 17 procent en eigen risicoperiode voor de zelfstandige		8 – 17 procent en een eigen risicoperiode voor de zelfstandige
Zelfstandigen – publiek (vrijwillig UWV)	9,5 procent	6 procent	15,5 procent zonder eigen risicoperiode
Werknemers	2 – 6 procent en eigen risicoperiode voor de werkgever	4,95 – 5,64 procent	7 – 12 procent en een eigen risicoperiode voor de werkgever

Het blijkt vooral afhankelijk van het type beroep, de keuze van de verzekering en de mate van ziekteverzuim of een zzp'er daadwerkelijk duurder uit is dan een werknemer. De SER (2010) concludeerde dat zzp'ers in het algemeen toegang hebben tot een breed assortiment verzekeringen met uiteenlopende dekking en premiehoogte. De private verzekeringen worden volgens de SER bovendien aangeboden tegen een betere prijs of aantrekkelijkere polisvoorwaarden dan de WIA voor werknemers. De SER ziet vooral problemen waar het aankomt op specifieke groepen die zich moeilijk kunnen verzekeren: zzp'ers met gezondheidsproblemen, ouderen en zzp'ers met een riskant beroep. In hoofdstuk 2 was te lezen dat ongeveer 3 procent van de zelfstandigen die zich wil verzekeren wordt geweigerd en ongeveer 8 procent van de aanvragers de aanvraag niet doorzet als blijkt dat de verzekeraar aanvullende eisen stelt ten aanzien van de verzekering (Verbond van Verzekeraars en RUG, 2014). Zelfstandigen kunnen terugvallen op een private vangnetverzekering zonder medische beoordeling als zij zich aanmelden binnen 15 maanden na de start als zzp'er (Verbond van Verzekeraars, 2014).

Mate van verzekering
Zzp'ers kiezen zelf of en op welk niveau zij zich verzekeren. In hoofdstuk 2 is te lezen dat bijna twee derde van de zzp'ers zich niet verzekert tegen arbeidsongeschiktheid. Een deel van de zzp'ers heeft daarbij geen aanvullende pensioenvoorziening getroffen. In sommige gevallen hebben zzp'ers daar goede redenen voor. Zzp'ers met een laag inkomen verzekeren zich minder vanwege het lage verzekerbare belang en zzp'ers met een erg hoog inkomen beschouwen een verzekering eerder als overbodig (Verbond van Verzekeraars, 2007). Als er naast het inkomen uit de onderneming een inkomen uit loondienst is, dan is een arbeidsongeschiktheidsverzekering minder relevant, omdat de WIA dan dekking biedt voor een deel van het inkomen. Ook middelen die vrijkomen na verkoop van de onderneming, gespaard vermogen, een (deels) afgelost eigen huis en het inkomen van een partner beperken risico's. In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat zzp'ers gemiddeld over meer vermogen beschikken dan werknemers. Volgens Sakkers (2010) heeft 74 procent van de zzp'ers een financiële reserve opgebouwd, waarbij 58,2 procent aangeeft hiermee een periode van zes maanden of langer te kunnen overbruggen. Voor langdurige arbeidsongeschiktheid is dit echter vaak niet afdoende.

De keuze om een verzekering af te sluiten wordt niet altijd volledig rationeel gemaakt: complexiteit, uitstelgedrag, sociale normen en optimisme kunnen in de praktijk leiden tot beperkt rationeel gedrag. Mensen hebben de neiging inkomen nu te verkiezen boven de zekerheid over inkomen in de toekomst en zij blijken de kans dat ze arbeidsongeschikt raken of op hun oude dag niet rond kunnen komen te onderschatten (CPB, 2015). Ook kan (averechtse) selectie ertoe leiden dat een verzekering voor specifieke groepen moeilijker tot stand komt, bijvoorbeeld als een zzp'er niet in staat is de kosten van een dergelijke verzekering in zijn tarieven te verdisconteren. Onverzekerde zzp'ers lopen een risico op een terugval in inkomen. Dit kan leiden tot armoede (Josten et al., 2014) en op lange termijn tot afwenteling op andere publieke voorzieningen zoals de bijstand en toeslagen.

Voor een gebrek aan werk of opdrachten dienen zzp'ers zelf een voorziening aan te leggen. Dit is bij uitstek het ondernemersrisico, verzekeringen hiervoor worden in de markt dan ook niet aangeboden. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven hebben veel zzp'ers een financiële reserve. Waar deze vaak niet toereikend zijn voor het blijvend wegvallen van inkomsten door arbeidsongeschiktheid, is de reserve vaak wel geschikt voor het overbruggen van een periode zonder opdrachten en inkomsten. Tevens kan een ander inkomen in het huishouden de terugval in inkomsten beperken. Zzp'ers zonder een financiële reserve of ander inkomen binnen het huishouden zullen, indien zij geen ander werk kunnen vinden, terugvallen op de bijstand.

Draagvlak en solidariteit
De opkomst van zzp'ers heeft effect op de samenstelling van de verzekerde populatie als de zzp-populatie gemiddeld een ander risicoprofiel heeft dan de populatie van werknemers. Met behulp van het arbeidsaanbodpanel stelt het SCP vast dat zzp'ers gemiddeld vaker een uitkeringsverleden hebben dan vaste werknemers en ongeveer even vaak als werknemers met flexibele contracten. Dit verschil wordt niet verklaard door verschillen in leeftijd en opleidingsniveau. Een mogelijke verklaring hierdoor is volgens het SCP (Josten et al., 2014) dat een deel van de zzp'ers zelfstandige is geworden bij gebrek aan andere goede mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Zzp'ers zijn zelf niet negatiever over hun baankansen in geval van werkverlies dan andere groepen (Vlasblom en Josten, 2013). Ook ervaren zzp'ers hun eigen gezondheid gemiddeld niet als slechter dan die van werknemers. Hun gerapporteerde ziekteverzuim is gemiddeld lager dan dat van werknemers met een vast contract: iets minder dan 35 procent van hen gaf in 2010 aan in het afgelopen jaar verzuimd te hebben wegens ziekte, ten opzichte van ruim 45 procent van de werknemers (Van Echtelt, 2012). Dit zou verklaard kunnen worden doordat mensen die gemiddeld genomen gezonder zijn zzp'er worden (selectie-effect), maar ook doordat de prikkel die van verzekering uitgaat bij werknemers leidt tot ziekteverzuim waar minder goed verzekerde zzp'ers besluiten door te werken.

Er zijn geen aanwijzingen dat de opkomst van de zzp'ers ertoe leidt dat vooral goede risico's het collectief van de werknemersverzekeringen verlaten. Er is mogelijk wel een effect op het maatschappelijk draagvlak en het bereik van het sociale zekerheidsstelsel, doordat er concurrentie plaatsvindt tussen groepen die wel verplicht verzekerd zijn en groepen die zich – vrijwillig of noodgedwongen – niet verzekeren. Wanneer werkgevers als gevolg van deze concurrentie in toenemende mate kiezen voor het inhuren van zzp'ers in plaats van het in dienst nemen van werknemers dan neemt het bereik van het sociale zekerheidsstelsel af. Ook kan het grote verschil in belasting- en premiedruk leiden tot gevoelens van onrechtvaardigheid en een afnemende bereidheid bij werkgevers en werknemers om bij te dragen aan collectieve voorzieningen. Voor werknemers voor wie het zzp-schap een goed alternatief is kan meer keuzevrijheid een (extra) motief zijn om het stelsel te verlaten.

4.2.2 Bescherming bij ongelijke onderhandelingsmacht

Zzp'ers onderhandelen met opdrachtgevers over hun tarieven. In hoofdstuk 3 is beschreven dat dit voor verschillende groepen zzp'ers zeer verschillende uitkomsten oplevert. Aan de ene kant zijn er zzp'ers die veel invloed hebben op hun tarief en vaak een hoog tarief vragen. Aan de andere kant zijn er zzp'ers die weinig of geen invloed op hun tarief hebben en vaak tegen lage tarieven werken. Werknemers onderhandelen met hun werkgevers over hun loon en arbeidsvoorwaarden, waarbij een bepaald beschermingsniveau is verzekerd door het minimumloon, het arbeidsrecht, het stelsel van werknemersverzekeringen en cao's. Zzp'ers worden geacht zelf de kosten voor ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid, leegloop, vakantie en pensioen en dergelijke in hun tarieven te verwerken. Voor zzp'ers die genoegen moeten nemen met een laag tarief is die mogelijkheid er in mindere mate dan voor zzp'ers met een hoger tarief. Voor deze zzp'ers is een laag niveau van voorzieningen dan geen uiting van zijn keuzevrijheid maar een uitkomst van zijn slechtere onderhandelingspositie. Wel is de noodzaak om zich te verzekeren of buffers op te bouwen voor deze groep zzp'ers kleiner: als zij een beroep doen op bijstand of AOW ontvangen dan vallen zij minder ver terug in inkomen.

Waar zzp'ers en werknemers met elkaar concurreren voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden, en de zzp'ers goedkoper zijn, zal de toename van het aantal zzp'ers gevolgen hebben voor werknemers. Deze kunnen immers uit de markt worden geprijsd, met als uiterste gevolg dat in een bepaalde beroepsgroep alleen nog met zzp'ers wordt gewerkt. Dat betekent praktisch dat een bepaald beroep alleen nog uitgeoefend kan worden als zzp'er, omdat bedrijven geen werknemers aannemen maar alleen zzp'ers inhuren. Op basis van beroep kan er dan een groep mensen ontstaan die geen collectieve bescherming heeft en tevens moeilijker in staat is om de kosten van bescherming afdoende in de tarieven te verdisconteren.

De Inspectie SZW heeft signalen dat er risico's zijn voor gezonde en veilige werkomstandigheden van zzp'ers in de zorg en welzijnssector, de bouw en de pakketdienstensector. Uit een vergelijking tussen de arbeidsomstandigheden van werknemers en zzp'ers door TNO (2013)[35] komt naar voren dat sommige subgroepen zzp'ers kwetsbaarder zijn en vaker bloot worden gesteld aan slechte werkomstandigheden dan vergelijkbare werknemers. Dit geldt vooral voor een deel van de zzp'ers in de bouwnijverheid, die veel uren per week werken en relatief vaak gevaarlijk en fysiek zwaar werk verrichten. Ook laagopgeleide zzp'ers, die aanzienlijk meer uren werken en vaker gevaarlijk werk verrichten dan laagopgeleide werknemers, lijken een relatief kwetsbare groep.

4.3 Overheidsfinanciën

De opkomst van zzp'ers zou invloed kunnen hebben op zowel de uitgaven als de inkomsten van de Rijksoverheid. In deze paragraaf wordt beschreven in welke mate de opkomst van het aantal zzp'ers effect heeft op de uitgaven en de belasting- en premie-inkomsten van de Rijksoverheid. Ook wordt een schatting gegeven van wat in de toekomst het effect van een groeiend aantal zzp'ers zal zijn.

4.3.1 Overheidsuitgaven

Het grootste deel van de uitgaven op de Rijksbegroting wordt niet of nauwelijks beïnvloed door de groei van het aantal zzp'ers: uitgaven voor defensie, onderwijs, zorg en infrastructuur komen ten goede aan alle burgers, waaronder zowel werknemers als zzp'ers. Ook het grootste deel van de sociale zekerheidsuitgaven verandert niet, zoals bijvoorbeeld de uitgaven aan de AOW en de kinderbijslag. Een beperkt deel van de sociale zekerheidsuitgaven wordt wel beïnvloed door de opkomst van zzp'ers, zoals een daling bij de WW en de WIA (waarvoor de meeste zzp'ers ook geen premies afdragen, behalve zij die vrijwillig verzekerd zijn voor de WIA) en een stijging bij de startersregeling WW, het Bbz en de IOAZ (betaald uit de algemene middelen). Onderstaande analyse focust op de gevolgen voor uitgaven aan de startersregeling WW, de Bbz-regeling, de IOAZ, de uitkeringslasten bijstand, de arbeidsongeschiktheidsverzekering UWV, en de uitgaven aan toeslagen.

WW, Bbz en IOAZ

Zoals beschreven in de paragraaf over participatie start een aanzienlijke groep zzp'ers uit een uitkering. Hierdoor worden soms uitkeringslasten bespaard, maar doordat deze groepen tegelijk gebruik kunnen maken van de startersregeling in de WW, het Bbz, de IOAZ of de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid kunnen kosten ook toenemen of inkomsten dalen. SEO (2009) heeft de startersregeling in de WW geëvalueerd en concludeert dat de regeling zorgt voor een tragere uitstroom in het eerste half jaar en een snellere uitstroom in de periode daarna. Groot en Houkes (2008) hebben gekeken naar de financiële doelmatigheid van de Bbz-regeling en concluderen dat de kosten van de Bbz-regeling hoger zijn dan de baten in de vorm van bespaarde uitkeringslasten. Tegelijkertijd hebben specifieke doelgroepen veel baat bij de Bbz-regeling. Van der Ende et al. (2011) komen in hun evaluatie van de Bbz-regeling daarom tot de conclusie dat de regeling netto effectief is.

[35] De resultaten van de NEA en ZEA zijn met elkaar vergeleken. De resultaten van de enquête onder zzp'ers zijn indicatief als gevolg van een lage respons.

Uitkeringslasten bijstand
Naast dat het zzp-schap een route uit een uitkering naar participatie kan zijn, stroomt omgekeerd ook een deel van de zzp'ers (indien de onderneming niet levensvatbaar blijkt) in de bijstand. De bijstand is het vangnet als er geen andere voorziening of inkomen is om op terug te vallen. Hier ontstaat een risico op hogere sociale zekerheidsuitgaven, betaald uit de algemene middelen. Over het gebruik van de bijstand door zelfstandigen is weinig onderzoek beschikbaar. Wel zijn er cijfers over de instroom van zelfstandigen in de bijstand. Van de zzp'ers die in 2011 stopten, kreeg vervolgens 8 procent een bijstandsuitkering (CBS, 2014). Zelfstandigen stromen minder vaak in de bijstand dan een gemiddelde Nederlander en ongeveer even vaak als werknemers. Dit is opvallend omdat werknemers bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid aanspraak kunnen maken op een uitkering, terwijl dit bij zelfstandigen niet of slechts gedeeltelijk het geval is.

Tabel 4.2: Zelfstandigen en instroom in de bijstand[36]

Periode	*Zelfstandigen WWB-instroom (%) van totaal zelfstandigen*	*Werknemer WWB-instroom (%) van totaal werknemers*	*Totaal WW-instroom (%) van totale bevolking (15-65)*
Q4 2007-Q3 2008	0,27%	0,30%	0,55%
Q4 2008-Q3 2009	0,46%	0,52%	0,75%
Q4 2009-Q3 2010	0,62%	0,60%	0,84%

Een verklaring voor de relatief beperkte instroom van zelfstandigen in de bijstand is mogelijk dat een belangrijk deel van de zelfstandigen kan terugvallen op spaargeld, hun opgebouwde derde pijlerpensioen of het inkomen van een partner. Ook blijkt een redelijk groot deel toch aanspraak te maken op een werknemersverzekering, omdat zij naast hun eigen bedrijf ook een baan als werknemer hebben (gehad), of omdat zij met behoud van uitkering geprobeerd hebben een eigen bedrijf op te starten, maar daar niet in zijn geslaagd. Zo kreeg in 2011 12 procent van de stoppers een werkloosheidsuitkering (CBS, 2014). Afgaand op de instroomcijfers is er daarmee geen aanwijzing dat de groei van het aantal zzp'ers heeft geleid tot een hoger beroep op de bijstand.

Ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekering UWV
De vrijwillige arbeidsongeschiktheidsverzekering die het UWV aanbiedt aan zzp'ers en andere groepen, is op collectief niveau niet kostendekkend. Per saldo wordt 30 miljoen euro uit de premiebetalingen van werkgevers en werknemers ingezet om de schadelast van zelfstandigen te dekken, omdat deze de door hen afgedragen premies overtreft. De premie voor de vrijwillige ZW-verzekering is op collectief niveau wel kostendekkend, omdat deze niet is gekoppeld aan de premies voor werknemers. Hier staat tegenover dat de premies voor de werknemersverzekeringen ook niet kostendekkend zijn. Het exploitatietekort van de werknemersverzekeringen bedraagt in 2015 ongeveer 2,5 miljard euro. Dit tekort is het gevolg van de recente economische neergang en de verlaging van de premies voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) in 2009. Omdat dit tekort wordt gedekt uit algemene middelen dragen ook niet-werknemers zoals zzp'ers en gepensioneerden hier aan bij.

Doorwerking ondernemersfaciliteiten naar toeslagen
We kennen in Nederland vier inkomensafhankelijke tegemoetkomingen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Om te bepalen of iemand recht heeft op een toeslag wordt gekeken naar het verzamelinkomen uit de aangifte inkomstenbelasting. Het verzamelinkomen van zzp'ers is verlaagd door aftrek van de verschillende ondernemersfaciliteiten. Hierdoor hebben zelfstandigen eerder recht op toeslagen en tevens op hogere toeslagen vergeleken met werknemers met eenzelfde bruto inkomen. Zo ontvangt een werkende alleenstaande met een bruto inkomen van 29 duizend euro geen zorgtoeslag in 2014, terwijl een zelfstandige met hetzelfde (bruto) winstinkomen de maximale zorgtoeslag van 865 euro

[36] Bron: berekeningen Ministerie van SZW op basis van cijfers CBS Statline. De instroom van werknemers in de WWB is inclusief instroom vanuit de werknemersverzekeringen. Dit betreft ook (voormalig) werknemers.

per jaar ontvangt (CPB, 2015). Het gezamenlijke budgettaire beslag van de doorwerking van de zelfstandigenaftrek, mkb-winstvrijstelling en startersaftrek op de toeslagen is toegenomen van circa 110 miljoen euro in 2006 naar circa 220 miljoen euro in 2015 en zal naar verwachting 260 miljoen euro bedragen in 2020.

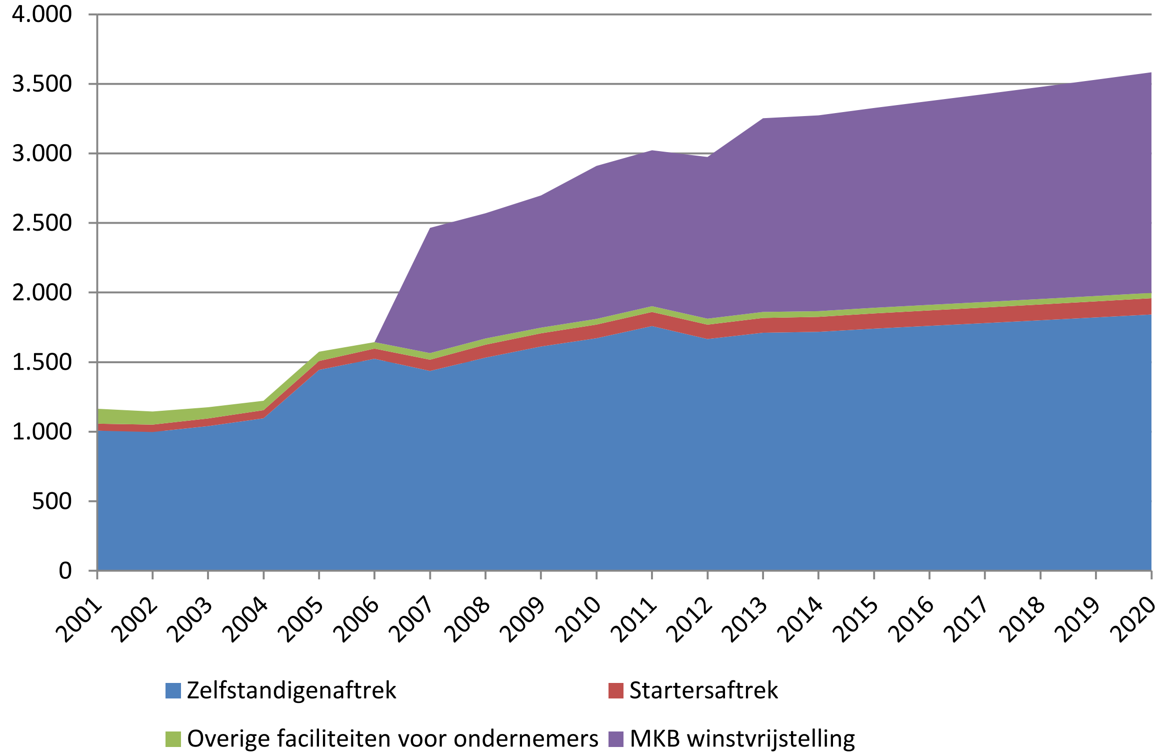
Totaal uitgaven
Per saldo zorgt de doorwerking van de zelfstandigenfaciliteiten op de toeslagen ervoor dat de opkomst van zzp'ers gepaard gaat met hogere uitgaven voor de Rijksoverheid. Van de overige generieke overheidsuitgaven profiteren zzp'ers en werknemers ongeveer in dezelfde mate. Dit geldt per saldo ook voor de sociale zekerheidsuitgaven. Zzp'ers zorgen voor een daling van uitgaven aan werknemersverzekeringen, maar hier staat de afwezigheid van premiebetaling tegenover. Er is evenwel geen onderzoek bekend dat aantoont dat een toename van het aantal zzp'ers macro gezien een neerwaarts effect heeft op uitkeringsafhankelijkheid. Er zijn geen aanwijzingen dat zzp'ers een hoger beroep doen op de bijstand. De extra uitgaven aan de startersregeling WW en de Bbz-regeling vallen voor een belangrijk deel weg tegen de uitgavenreductie doordat mensen als zzp'er hun uitkeringsafhankelijkheid verliezen.

4.3.2 Belasting- en premie-inkomsten

Ondernemersfaciliteiten
De aftrekposten voor IB-ondernemers zoals de zelfstandigenaftrek, de mkb-winstvrijstelling en de startersaftrek verlagen de heffingsgrondslag voor belastingen. Hierdoor dragen IB-ondernemers met eenzelfde bruto inkomen als werknemers minder belasting en minder volksverzekeringspremies af. Voor een gegeven jaar betaalt ongeveer één op de drie zelfstandigen geen belasting.[37] Door de toename van het aantal zzp'ers – die vaak IB-ondernemer zijn – is het budgettaire beslag van de verschillende faciliteiten toegenomen, zie ook figuur 4.3. Het budgettaire beslag is inclusief het gebruik van deze regelingen door zmp'ers. De stijging wordt echter, naast wijzigingen in het beleid zoals de introductie van de mkb-winstvrijstelling in 2007 en diverse aanpassingen in de vormgeving van de zelfstandigenaftrek, ook verklaard door de toename van het aantal zzp'ers. Het CPB (2015) verwacht dat het aantal zzp'ers tot 2030 met 20 tot 30 duizend per jaar blijft toenemen. Als gevolg hiervan zal het budgettair beslag van de fiscale faciliteiten toenemen. Op basis van de raming in de Miljoenennota 2015 loopt het budgettair beslag van de voornoemde drie fiscale faciliteiten tot 2020 met ongeveer 50 miljoen euro per jaar op. In 2020 komt het budgettair beslag daarmee op 3,5 miljard euro. Het budgettair beslag bedraagt in 2015 0,47 procent van het BBP, tegenover 0,22 procent in 2001. Daarnaast werken de ondernemersfaciliteiten door naar de IAB Zvw. Het budgettair beslag van de doorwerking van eerdergenoemde faciliteiten is toegenomen van circa 100 miljoen euro in 2006 naar circa 219 miljoen euro in 2015 en zal naar verwachting ongeveer 310 miljoen euro bedragen in 2020.

[37] Bron: berekeningen Ministerie van Financiën.

Figuur 4.3: Raming budgettair beslag belangrijkste fiscale ondernemersfaciliteiten 2001-2020 (bedragen in mln euro, exclusief doorwerking naar toeslagen en IAB Zvw o.b.v. Miljoenennota 2015)



Ondernemingsfaciliteiten
Zzp'ers maken ook gebruik van fiscale ondernemingsfaciliteiten die de belastinginkomsten drukken, zoals de energie-investeringsaftrek (EIA), de milieu-investeringsaftrek (MIA), de kleinschalingheidsinvesteringsaftrek (KIA) en de willekeurige afschrijvingsregelingen voor milieu-investeringen (Vamil). Deze regelingen waarop in beginsel alle ondernemingen een beroep kunnen doen dienen een concreet doel en zijn meestal gebudgetteerd. Omdat de KIA is gericht op kleine ondernemingen is de verwachting dat zzp'ers meer gebruik zullen maken van deze regeling dan andere typen ondernemingen. De KIA is niet gebudgetteerd en kent een oplopend budgettair beslag van 397 miljoen euro in 2015 en 460 miljoen euro in 2020.

Premies werknemersverzekeringen
Er komen minder premies werknemersverzekeringen binnen door de groei van het aantal zzp'ers. Zzp'ers hebben echter ook geen recht op uitkeringen van deze verzekeringen en betalen via de belastingheffing mee aan het exploitatietekort van de sociale fondsen (zie paragraaf 4.3.1).

Fiscale ondersteuning pensioenopbouw
Zelfstandigen bouwen in de praktijk gemiddeld minder pensioen op dan veel werknemers. Zij profiteren hierdoor in de praktijk gemiddeld minder van de fiscale faciliteiten voor pensioensparen. Deze faciliteiten zijn er wel in de vorm van de regeling Fiscale Oudedagsreserve (FOR) en derde pijlerproducten, zoals lijfrente- en bankspaarproducten. Zzp'ers die in dezelfde mate pensioen opbouwen als werknemers genieten in vergelijkbare mate van fiscale voordelen. Ook een deel van de werknemers bouwt overigens geen aanvullend pensioen op in de tweede pijler. Omgekeerd wonen zelfstandigen vaker in een duurder huis en hebben zij mogelijk meer genoten van hypotheekrenteaftrek. De budgettaire gevolgen hiervan zijn moeilijk te duiden, mede omdat deze keuzes niet direct te relateren zijn aan de keuze voor ondernemerschap of werknemerschap.

Totaal inkomsten
Als gevolg van de aftrekposten voor ondernemers dragen zzp'ers relatief minder belasting en volksverzekeringspremies af en vallen de overheidsinkomsten lager uit.

4.3.3 Saldo overheidsuitgaven en -inkomsten

Per saldo gaat de opkomst van zzp'ers gepaard met lagere inkomsten en beperkt hogere overheidsuitgaven. Daar staan in beperkte mate positieve externe effecten tegenover. In hoofdstuk 3 is echter geconcludeerd dat de opkomst van zzp'ers deels wordt gedreven door instituties en de sterke groei van het aandeel zzp'ers in de Nederlandse beroepsbevolking niet aantoonbaar heeft geleid tot extra innovatie of extra economische groei. Hieruit volgt dat het effect van de sterke groei op de overheidsfinanciën zeer waarschijnlijk negatief is.

4.4 Handhaving

Het aantal zzp'ers is de laatste decennia sterk toegenomen, in het bijzonder de groep die arbeid aanbiedt en wiens werkzaamheden sterke gelijkenis vertonen met werknemers. Vanwege het verschil in institutionele behandeling kan werken als zzp'er aantrekkelijk zijn voor zowel zzp'er als de opdrachtgever. Aanbieders van arbeid proberen zich daarom te kwalificeren als zzp'er en vragers van arbeid proberen zich te kwalificeren als opdrachtgever. Hoe groter de aantrekkelijkheid van een administratieve vorm is, hoe aantrekkelijker het kan worden daarbij de randen van de wet op te zoeken. Meer personen zullen zich dan proberen te kwalificeren als respectievelijk zzp'er of opdrachtgever. Indien er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking, terwijl zelfstandigheid wordt gesuggereerd, dan is er sprake van schijnzelfstandigheid.

Bij de handhaving ten aanzien van zzp'ers zijn met name de Belastingdienst en de Inspectie SZW betrokken. In de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst is het onderscheid tussen zelfstandige en werknemer van belang voor de vraag of sprake is van inhoudings- en premieplicht voor de loonheffingen en verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. Het is de wettelijke taak van de Belastingdienst om dit te controleren en te handhaven. De capaciteit en de middelen van de Belastingdienst zijn niet meegegroeid met het aantal belastingplichtigen, waaronder de zzp'ers. Dit betekent dat de toezichtscapaciteit relatief schaars is. Er is echter voor gekozen om deze – op basis van handhavingsregie – zo effectief en gericht mogelijk in te zetten, namelijk daar waar de dienst de grootste risico's op fraude ziet. De Inspectie SZW houdt toezicht op de arbeidsomstandigheden en handhaaft de ATW. De Inspectie SZW signaleert druk op de arbeidsomstandigheden van zzp'ers, met name in sectoren met laag- of ongeschoolde arbeid en hoge concurrentiedruk. In de bouw ziet de Inspectie vaak een complex geheel van opdrachtgevers en opdrachtnemers wat de handhaving bemoeilijkt.

Het feit dat de grens tussen werknemer en zzp'er diffuus is, maar er aan de kwalificatie grote rechtsgevolgen zijn verbonden, onderstreept de relevantie van handhaving door de Belastingdienst en de Inspectie SZW. Echter schijnzelfstandigheid kan niet worden uitgebannen met handhaving alleen. Daadwerkelijke toetsing kan immers grotendeels pas achteraf plaatsvinden en grensgevallen zullen altijd blijven bestaan. Door institutionele verschillen te verkleinen wordt het minder aantrekkelijk voor personen om zich te kwalificeren als zzp'er of opdrachtgever en om daarbij de randen van de wet op te zoeken. Dan worden ook handhavers ontlast.

4.5 Conclusie

- Zzp'ers hebben hun eigen functie in de economie: zij zorgen – samen met flexibele werknemers – voor aanpassingsvermogen bij bedrijven en in de economie en voorzien in een behoefte aan flexibiliteit en specialistische kennis. Zij hebben in vergelijking met andere ondernemingen een bescheiden rol bij het creëren van innovaties maar hebben soms de rol van toepasser van ontwikkelde kennis en als faciliteerder van innovaties. Een deel van de zzp'ers behoort tot de categorie ambitieuze ondernemers die meer dan gemiddeld bijdragen aan innovatie en economische groei. Het grootste deel van de zzp'ers is in vergelijkbare mate innovatief als een gemiddelde werknemer. De toename van het aantal zzp'ers in Nederland is op macroniveau niet gepaard gegaan met een toename van de R&D-uitgaven.
- Mogelijk heeft de opkomst van zzp'ers een positief effect op het aantal gewerkte uren en de arbeidsparticipatie van bepaalde groepen. Sommigen zijn als zzp'er aan de slag, terwijl zij geen baan als werknemer konden vinden. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is hierdoor

waarschijnlijk extra werkgelegenheid ontstaan, deels omdat zelfstandigen als gevolg van instituties in gevallen goedkoper zijn dan werknemers.

- De opkomst van zzp'ers gaat dus in beperkte mate gepaard met positieve externe effecten. Daarnaast zijn er vaak voordelen van het zzp-schap voor de zzp'er en zijn opdrachtgever zelf.
- Een beperkt deel van de zzp'ers verzekert zich tegen arbeidsongeschiktheid. Er kunnen goede redenen zijn voor zzp'ers om zich niet te verzekeren, zoals de beschikbaarheid van andere inkomensbronnen, maar ook beperkte verzekeringsmogelijkheden als gevolg van (averechtse) selectie en een te positieve risico-inschatting kunnen hier aan bijdragen. Veel zzp'ers hebben een financiële buffer om risico's zoals een gebrek aan opdrachten of kortdurend ziekteverzuim op te kunnen vangen. Buffers zullen soms echter niet toereikend zijn om langdurig ziekteverzuim of het risico op arbeidsongeschiktheid te kunnen opvangen.
- Zzp'ers met een slechte onderhandelingspositie en lage tarieven hebben minder mogelijkheden om een tarief te bedingen waar ze bijvoorbeeld voorzieningen voor sociale zekerheid van kunnen betalen. Een laag niveau van getroffen voorzieningen bij deze zzp'ers komt dan voort uit noodzaak. Voor werkzaamheden en beroepen met sterke concurrentie tussen zzp'ers en werknemers kan de lage mate van bescherming zich uitbreiden tot een groot deel van in deze beroepen werkzame personen. Er is dan sprake van vervanging van werknemers door zzp'ers.
- Er zijn weinig aanwijzingen dat vooral goede risico's het collectief van de werknemersverzekeringen verlaten. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de groei van het aantal zzp'ers heeft geleid tot een hoger beroep op de bijstand. Er is mogelijk wel een effect op het maatschappelijk draagvlak en het bereik van het sociale zekerheidsstelsel, doordat er concurrentie plaatsvindt tussen groepen die wel verplicht verzekerd zijn en groepen die zich – vrijwillig of noodgedwongen – niet verzekeren. Wanneer werkgevers als gevolg van deze concurrentie in toenemende mate kiezen voor het inhuren van zzp'ers in plaats van het in dienst nemen van werknemers dan neemt het bereik van het sociale zekerheidsstelsel af. Ook kan het grote verschil in belasting- en premiedruk leiden tot gevoelens van onrechtvaardigheid en een afnemende bereidheid bij werkgevers en werknemers om bij te dragen aan collectieve voorzieningen.
- Zzp'ers maken in grote lijnen dezelfde aanspraak op overheidsuitgaven als werknemers. De groei van het aantal zzp'ers zorgt voor een beperkte stijging van de overheidsuitgaven, door een hogere aanspraak op toeslagen door de doorwerking van ondernemersfaciliteiten op het verzamelinkomen. De inkomsten uit belastingen en premies volksverzekeringen dalen doordat met de groei van het aantal zzp'ers het gebruik van faciliteiten voor ondernemers meegroeit. De opkomst van zzp'ers gaat per saldo gepaard met een beperkte toename van de uitgaven en een afname van de inkomsten. Daar staan in beperkte mate positieve externe effecten – innovatie en werkgelegenheid – tegenover. Het effect van de groei van het aantal zzp'ers op de overheidsfinanciën is daarom per saldo zeer waarschijnlijk negatief.
- Omdat de grens tussen werknemer en zzp'er diffuus is, maar er aan de kwalificatie grote rechtsgevolgen zijn verbonden is handhaving door de Belastingdienst en de Inspectie SZW van groot belang. Schijnzelfstandigheid kan echter niet worden uitgebannen met handhaving alleen. Door institutionele verschillen te verkleinen nemen de rechtsgevolgen van kwalificatie af en kunnen handhavers worden ontlast.

Marja Bos, naam bedrijf: Particuliere Kraamzorg Marja Bos

Ik ben Marja Bos. Sinds 2006 ben ik bij de KvK ingeschreven als zelfstandige kraamverzorgster. Daarvoor werkte ik ook al zo'n 10 jaar in de kraamverzorging, zij het mondjesmaat. Tegenwoordig draai ik gemiddeld zo'n 100 uur per maand, maar dat kan per maand sterk verschillen. Soms doe ik ook een tijdje helemaal niets.

Een ander vak dan kraamverzorgster heb ik nooit gehad. Voordat ik kinderen had, was ik ook kraamverzorgster en daarna ben ik er 10 jaar uit geweest. Toen bleek dat ik het ook als zelfstandige kon, ben ik er weer zoetjesaan mee begonnen. Het grote voordeel hiervan is, dat je zelf de perioden kan bepalen waarin je werkt en niet afhankelijk bent van collega's en de regels van een instelling waarvoor je werkt. Zo kan ik goed rekening houden met de schoolvakanties van de kinderen – momenteel woont 1 van mijn 3 kinderen nog thuis – en de feestdagen. Ik ben er nog steeds blij mee dat ik eigen baas ben.

Er zijn natuurlijk ook nadelen. Zo moet je zelf zorgen voor je pensioen, al vind ik aan de andere kant dat ze je als zzp'er hiertoe ook niet zouden mogen verplichten. Overigens ben ik voor mijn pensioen gewoon aan het sparen op een spaarrekening. Ik ben niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid, wel heb ik dus een spaarpotje opgebouwd.
Ook wordt het je steeds moeilijker gemaakt door uitbreiding van regels. Zo doen sommige verzekeraars moeilijk over rechtstreeks bij hen declareren en moet dit via een tussenpersoon. Gelukkig zijn er ook verzekeraars die wel oog hebben voor de kwalitatief uitstekende zorg die wij als zzp'er leveren.



Het is een kunst om er voor te zorgen dat je aan de bak blijft. Daar moet je ook moeite voor doen. Ik ben ingeschreven bij verschillende kraambureaus, zit in een groepsapp met andere zelfstandigen, verloskundigen weten mij te vinden en ik sta op verschillende sites. Veel opdrachten krijg ik toch door mond tot mond reclame. Dat werkt het beste.

5 Beoordelingskader

In dit hoofdstuk wordt een beoordelingskader voor overheidsingrijpen beschreven en toegepast op drie beleidsterreinen: bescherming van werkenden, sociale zekerheid en fiscaal beleid. De motieven achter bepaald beleid en de redenen voor overheidsingrijpen worden besproken en vervolgens kan de trefzekerheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten beoordeeld worden. Daarbij wordt bekeken in hoeverre het – beschouwd vanuit de doelen van het beleid – gerechtvaardigd is om IB-ondernemers, dga's en werknemers verschillend te behandelen. Tot slot worden eventuele consequenties voor beleid besproken. Deze consequenties zijn de basis voor de verschillende beleidsopties die in hoofdstuk 6 worden gepresenteerd.

5.1 Rol van de overheid

In een ideaaltypische markteconomie is de rol van de overheid beperkt. Via het prijsmechanisme passen vraag en aanbod zich op elkaar aan, wat tot de grootste welvaart leidt. De theorie en praktijk laten echter zien dat een markteconomie tekortkomingen kent, op basis waarvan de overheid kan besluiten in te grijpen.

Marktfalen

Als gevolg van marktfalen leidt de markt niet noodzakelijk tot de meest efficiënte welvaartsuitkomst. Dat kan de aanleiding vormen voor overheidsingrijpen. De economische literatuur geeft een aantal oorzaken voor marktfalen (Donders en Gradus, 2013):

1. *Collectieve goederen*. Deze goederen worden niet door de markt geproduceerd omdat niemand van gebruik uitgesloten kan worden (non-exclusiviteit) en het profijt dat iemand van dit goed heeft niet ten koste gaat van het profijt dat anderen ervan hebben (non-rivaliteit). De overheid kan daarom besluiten deze goederen te bekostigen uit collectieve middelen.
2. *Externe effecten*. Een extern effect treedt op als consumptie van een goed kosten of baten voor anderen met zich meebrengen die niet in de prijs tot uitdrukking komen. Uit maatschappelijk oogpunt vindt dan over- of onderconsumptie plaats. De overheid kan daarom besluiten de consumptie van het goed respectievelijk te ontmoedigen of te stimuleren.
3. *Marktmacht en schaalvoordelen*. De markt leidt niet tot efficiënte uitkomsten als spelers marktmacht hebben. Het risico op marktmacht neemt toe bij schaalvoordelen. De overheid kan besluiten marktmacht te bestrijden, bijvoorbeeld via het mededingingsbeleid.
4. *Informatieasymmetrie en averechtse selectie*. De markt leidt niet tot efficiënte uitkomsten als spelers beslissingen nemen op grond van gebrekkige informatie. Dit kan leiden tot averechtse selectie.[38] De overheid kan besluiten informatieasymmetrie te verminderen en averechtse selectie tegen te gaan.

Paternalisme

De overheid kan ingrijpen in de markteconomie op grond van paternalistische overwegingen. De overheid stuurt dan bij omdat zij vindt dat zij beter kan beoordelen welk gedrag in het belang van burgers is dan de burger zelf. Paternalisme kan leiden tot economisch minder efficiënte uitkomsten, tenzij het gebaseerd is op (veronderstelde) beperkte rationaliteit. Mensen vertonen regelmatig beperkt rationeel keuzegedrag (Ariely, 2010; Kahneman, 2011). Zij kennen in hun afwegingen meer gewicht toe aan de gevolgen van hun beslissingen op korte termijn dan aan de gevolgen op lange termijn (*kortzichtigheid)* en zijn positiever over hun toekomst dan realistisch is (*optimism bias*). Ook blijken keuzes sterk te worden beïnvloed door de behoefte aan stabiliteit (*status quo bias)* en optimaliseren veel mensen hun keuzes niet volledig (*satisficing*). In geval van beperkt rationeel gedrag kan paternalisme bijdragen aan economisch efficiëntere uitkomsten en meer welvaart (Barr, 2001). Paternalisme gaat ten koste van de keuzevrijheid. Het is afhankelijk

[38] De selectie van aangeboden producten in de markt is tegengesteld ('averechts') aan de belangen van de vragers. Goede risico's zullen zich terugtrekken en slechte risico's overblijven.

van politieke preferenties hoe keuzevrijheid en de andere voor- en nadelen van paternalisme onderling gewogen worden.

Rechtvaardigheidsmotief
De markteconomie leidt niet automatisch tot uitkomsten die als rechtvaardig worden beschouwd (Okun, 1975). Zonder overheidsingrijpen kunnen sommige groepen bijvoorbeeld niet in hun eigen levensonderhoud voorzien. De overheid kan dan besluiten de marktuitkomst bij te sturen middels herverdeling, het opleggen van solidariteit of regelgeving. Omdat dit ten koste kan gaan van de economische efficiëntie zullen de voordelen van dit overheidsingrijpen afgewogen moeten worden tegen het mogelijke ongunstige effect op de welvaartsuitkomsten. De balans is afhankelijk van de politieke voorkeuren. Om te kunnen herverdelen moeten belastingen en premies geïnd worden.

Optimale belastingheffing
Belasting- en premieheffing wijzigen de prijssignalen in een markt, waardoor een verstorende werking op het samenspel van vraag en aanbod optreedt. Een heffing verlaagt de efficiëntie van de markteconomie, behalve als een heffing een negatief extern effect zoals milieuvervuiling of gezondheidsschade tot uitdrukking brengt. Een overheid kan de verstoring beperken door toepassing van de theorie van optimale belastingheffing. Een optimale belastingmix houdt rekening met de gevoeligheid (elasticiteit) van haar belastinggrondslagen, om zo de werking van de markteconomie zo min mogelijk te verstoren en het welvaartsverlies te minimaliseren. Zo houdt optimaal fiscaal beleid rekening met de effecten op de verschillende vormen van arbeidsaanbod en stimuleert een optimale belastingmix de potentiële productiviteit van elk individu zoveel mogelijk (Mirrlees, 1971).

5.2 Bescherming werkenden

De overheid kan maatregelen nemen om werkenden tegen zichzelf en anderen te beschermen. Het gaat in deze paragraaf met name over bescherming in de relatie tussen de werkende en hun werk- of opdrachtgevers. Voor zzp'ers zijn er maar in zeer beperkte mate regels op dit gebied. De bescherming voor werknemers is ontstaan als een reactie op de slechte positie die arbeiders hadden na de Industriële Revolutie. Om werknemers te beschermen is na 1850 geleidelijk een stelsel van wettelijke verplichtingen voor werkgevers en rechten voor werknemers ingevoerd.

5.2.1 Aanleiding overheidsingrijpen

Verschillende argumenten voor de bescherming van werkenden worden hierna beschreven.

Marktfalen
De overheid grijpt in op de markt voor werkenden omdat niet alleen de direct betrokkenen de gevolgen ervaren van de wijze waarop zij met elkaar omgaan. Als iemand in slechte omstandigheden werkt of te werk wordt gesteld, kan dit uiteindelijk leiden tot ziekte en arbeidsongeschiktheid. Dit is een negatief extern effect, omdat de kosten hiervan niet alleen door de betreffende partijen, maar ook door de maatschappij als geheel worden gedragen. Een zekere mate van bescherming draagt er toe bij dat deze maatschappelijke kosten worden beperkt.

Paternalisme en rechtvaardigheidsmotief
De overheid biedt bescherming aan werkenden vooral vanuit overwegingen van paternalisme en rechtvaardigheid. Als gevolg van een ongelijke machtsbalans of beperkte rationaliteit werken mensen mogelijk langer of in slechtere omstandigheden dan goed voor hen is. Zij onderschatten de negatieve effecten op de veiligheid en de gezondheid. De overheid kan dan besluiten werkenden (en hun werk- of opdrachtgevers) met regels te binden zoals gebeurt met het Burgerlijk Wetboek (BW), de Arbeidstijdenwet (ATW) of de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet). Zo verkrijgt de werkende een niveau van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden dat als maatschappelijk rechtvaardig kan worden beschouwd. Dit ingrijpen kan ook worden geïnterpreteerd als ingrijpen ter voorkoming van marktfalen dat het gevolg is van marktmacht.

Afruil met keuzevrijheid en efficiëntie
Er kan sprake zijn van een afruil tussen de doelstellingen op het gebied van bescherming en de keuzevrijheid en economische efficiëntie. Zo kan bescherming kosten of beperkte flexibiliteit met zich meebrengen waardoor werkrelaties niet tot stand komen.

5.2.2 Toepassing op beleid voor zzp'ers en werknemers

Het verschil in bescherming van werkenden tussen werknemers en zzp'ers is gebaseerd op het idee dat zzp'ers worden geacht een gelijkwaardige positie te hebben ten opzichte van hun opdrachtgevers en dat zzp'ers zelf de risico's van hun keuzes kunnen dragen. De verhouding tussen opdrachtgever en –nemer wordt wezenlijk anders geacht dan de verhouding tussen werkgever en werknemer. Zzp'ers worden geacht zelf of in overleg met opdrachtgevers een afdoende niveau van bescherming te realiseren, of welbewust te kiezen om af te zien van bescherming. In tegenstelling tot werknemers is er voor zzp'ers daarom (bijna) geen minimum wettelijk beschermingsniveau in de werkverhouding, behoudens het verbintenissenrecht. De achterliggende gedachte bij dit onderscheid tussen werknemer en zzp'er is dat de zzp'er individueel een optimale afweging kan maken over het aangaan van risico's.

Een cruciale vraag is dus ook of zzp'ers die individuele afweging kunnen maken en ook in staat worden gesteld om naar die afweging te handelen. Dit is niet altijd het geval. Het kan zo zijn dat zzp'ers de risico's voor veiligheid en gezondheid onderschatten, wat bij werknemers een belangrijke reden is voor de overheid om 'paternalistisch' te zijn. Het kan ook zo zijn dat specifieke groepen zzp'ers niet beschikken over de onderhandelingsmacht om een voldoende hoog tarief te bedingen om daarmee voldoende bescherming te realiseren. De verschillen tussen zzp'ers en werknemers zijn in de laatste decennia mogelijk ook afgenomen, omdat het aandeel zzp'ers dat zijn eigen arbeid of diensten aanbiedt sterk is toegenomen en er regelmatig transities tussen zzp-schap en werknemerschap plaatsvinden. Anderzijds is ook de diversiteit aan werkzaamheden van werknemers toegenomen en is de autonomie van sommige werknemers op de werkvloer aanmerkelijk vergroot, hetgeen de vraag oproept in hoeverre de instituties hierop nog goed aansluiten. Een deel van de werknemers kan mogelijk met minder bescherming toe. Hierna wordt voor verschillende vormen van beschermingsbeleid bekeken hoe dit van toepassing is op zzp'ers en werknemers en of dit beleid als effectief en doelmatig kan worden beschouwd.

Arbowet en ATW
In beginsel hebben de Arbowet en de ATW betrekking op de arbeid van de werknemer. De gezagsverhouding tussen werkgever en werknemer maakt dat een werknemer slechts tot op zekere hoogte kan kiezen welke werkzaamheden hij onder welke omstandigheden en op welke tijdstippen uitvoert. Om deze ongelijkheid te compenseren bieden de Arbowet en ATW een wettelijk kader. De Arbowet en ATW zijn ook van toepassing op zzp'ers die tijdens bepaalde werkzaamheden onder gezag werken.[39] Verder is de Arbowet deels van toepassing op zzp'ers die op een arbeidsplaats werken waar ook anderen werken en bij ernstige risico's of gevaar voor derden. De ATW is van toepassing op zzp'ers voor zover er sprake is van ernstige risico's voor derden. De overheid grijpt hier in vanwege het beperkte rationele keuzegedrag van werkgevers, opdrachtgevers, werknemers en zzp'ers. Immers, het is in het belang van allen dat werkenden duurzaam inzetbaar zijn. Dit vergt een langetermijnvisie, die niet altijd vanzelfsprekend is en soms in strijd kan zijn met inzet op korte termijn. Voor zover er verschil bestaat in de behandeling tussen zzp'ers en werknemers is deze te verklaren door afwijkende gezagsverhoudingen. Een verschillende behandeling kan er echter toe leiden dat er concurrentie op arbeidsomstandigheden ontstaat tussen werknemers en zzp'ers waardoor bepaald werk steeds meer door zzp'ers wordt uitgevoerd. Dit terwijl het uit paternalistisch oogpunt moeilijk te verdedigen is deze zzp'ers anders te behandelen. Dit zou ervoor pleiten de behandeling van beide groepen meer in evenwicht te brengen.

---

[39] Of er sprake is van gezag blijkt uit feiten en omstandigheden. Doorgaans zal er, indien er sprake is van gezag, ook materieel sprake zijn van een arbeidsovereenkomst in de zin van art. 7:610 BW.

Minimum beloning
Het uitgangspunt in het verbintenissenrecht is de contractvrijheid van partijen. Er is daarom geen wettelijke regulering ten aanzien van de tarieven van zelfstandig ondernemers. Ook voor werknemers geldt de vrijheid van het verbintenissenrecht. Echter, de beloning van werknemers kent een bodem in de vorm van de Wml om werknemers – vanuit paternalistisch motief – te beschermen. Hiermee wordt verzekerd dat de werknemer een sociaal aanvaardbare beloning voor arbeid ontvangt. Dit paternalismeargument kan ook opgaan voor zzp'ers met onvoldoende onderhandelingsmacht. Vanuit paternalistisch oogpunt kan het dan logisch zijn deze zzp'ers en werknemers op het gebied van minimumbeloning op dezelfde wijze te beschermen. Wel is de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer anders hetgeen een andere verantwoordelijkheidsverdeling met zich mee kan brengen. Een minimumloon kan daarbij ten koste gaan van de economische efficiëntie. Iemand met een productiviteit beneden het Wml (en bijhorende loonkosten) kan in beginsel geen werk vinden als werknemer, behoudens met behulp van een loonkostensubsidie onder de Participatiewet of een loondispensatie onder de Wajong. Als zelfstandige kan de persoon wel aan de slag, door een opdrachtprijs te vragen die overeenkomt met de individuele productiviteit.

Leeglooprisico versus ontslagbescherming
Wanneer een zelfstandige geen opdrachten heeft, valt dit onder het ondernemersrisico. Zzp'ers kunnen dit risico afdekken door buffers op te bouwen. Werknemers worden voor het leegloopriscio[40] van de werkgever beschermd via het ontslagrecht. Dit is gericht op bescherming van de individuele werknemer tegen willekeurig ontslag, het afwentelen van het ondernemersrisico op de werknemer en voor het voeren van specifiek ontslagbeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van arbeidsgehandicapte werknemers. Ook dient het ontslagrecht ter voorkoming van het afwentelen van het normale ondernemersrisico op de WW. Het onderscheid tussen zzp'ers en werknemers is op dit vlak te verdedigen, omdat een zzp'er meer invloed heeft op zijn eigen werkvoorraad dan een werknemer en als ondernemer het ondernemersrisico hoort te dragen. Een zzp'er kan niet worden gecompenseerd voor ontslag, noch kan een zzp'er kosten van leegloop afwentelen op de samenleving, behalve in geval van een beroep op de bijstand. Ontslagbescherming kan ten koste gaan van een efficiënte allocatie op de arbeidsmarkt. Werknemers die bescherming genieten zijn minder bereid deze bescherming op te geven wat leidt tot een lage arbeidsmobiliteit en een lagere gemiddelde productiviteit. Daar staat tegenover dat langdurige arbeidsverbintenissen een positief effect kunnen hebben op de loyaliteit en motivatie van medewerkers: dit kan positieve effecten hebben op de werkgelegenheid en de economische efficiëntie (OESO, 2004). Ontslagbescherming verhoogt de kosten van het vaste arbeidscontract. Hierdoor is het – mits zzp'ers bereid zijn risico over te nemen of er niet in slagen de kosten voor flexibiliteit in de tarieven te verwerken – voor werkgevers relatief aantrekkelijk flexibele arbeidscontracten en zzp'ers in te zetten. Om deze reden zou kunnen worden overwogen de bescherming van beide groepen meer met elkaar in evenwicht te brengen door de mate van bescherming van werknemers te beperken. Het omgekeerde ligt minder voor de hand.

Cao-afspraken
Werknemers en werkgevers maken in cao's afspraken over aanvullingen op de wettelijke geregelde bescherming en sociale zekerheid van werknemers. De overheid bekrachtigt deze afspraken door cao's algemeen verbindend te verklaren (avv). Dit heeft tot doel het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen. Zzp'ers vallen in de regel niet onder collectieve afspraken. Dit kan voor zzp'ers met een slechte onderhandelingspositie leiden tot een laag effectief beschermingsniveau. De kosten en beperkingen ten aanzien van de inzetbaarheid van werknemers die gepaard gaan met cao-afspraken kunnen een reden zijn voor bedrijven om zzp'ers in te huren in plaats van werknemers en voor werkenden aanleiding vormen om als zzp'er aan de slag te gaan. De opkomst van de zzp'er en het vervagen van de grenzen tussen beide groepen roepen de vraag

[40] Een afnemende vraag naar producten of diensten waardoor een lagere bezettingsgraad ontstaat en een beperking van de productiecapaciteit nodig is.

op in hoeverre het huidige instrumentarium nog als effectief kan worden beoordeeld. Om de kosten van beide groepen meer in overeenstemming te brengen kan worden overwogen om daar waar wettelijke regelingen als afdoende worden beschouwd, aanvullende afspraken te ontmoedigen, dan wel – indien het wenselijk wordt geacht het beschermingsniveau van zzp'ers te verhogen – om de positie van zzp'ers bij cao-onderhandelingen te versterken.

5.3 Sociale zekerheid

Het socialezekerheidsstelsel biedt inkomensbescherming en verzorging aan groepen die hier tijdelijk of blijvend niet zelf in kunnen voorzien. In de laatste decennia is er daarbij meer aandacht voor de activerende werking van het stelsel en beheersing van volume en kosten (SCP, 2005).

5.3.1 Aanleiding overheidsingrijpen

Hierna worden de verschillende argumenten beschreven op basis waarvan de overheid ingrijpt op de markt voor sociale zekerheid.

Marktfalen
Sociale verzekeringen komen niet allemaal in de markt tot stand. Werkloosheid is op de private markt niet goed te verzekeren omdat sprake is van gecorreleerde risico's: bij een conjuncturele neergang worden velen tegelijk werkloos en zou een private verzekeraar mogelijk failliet gaan. Ziekte-, arbeidsongeschiktheids- en langlevenrisico's kunnen wel privaat worden verzekerd, maar informatieasymmetrie en averechtse selectie kunnen voor die verzekeringen tot inefficiënte marktuitkomsten leiden waarbij een groep mensen soms geen verzekering heeft kunnen afsluiten.

Paternalisme en rechtvaardigheidsmotief
De overheid kan mensen willen beschermen tegen beperkt rationeel gedrag zoals het te positief inschatten van risico's, in beperkte mate vooruitkijken of het hebben van een voorkeur voor bestaande situaties. Daarnaast kunnen slechte risico's zich zonder hulp van de overheid niet verzekeren of alleen tegen hoge kosten. Dat kan als onrechtvaardig worden beschouwd en aanleiding zijn voor overheidsingrijpen. Waar in de private markt de premie afgestemd wordt op het risico van de verzekerde kan de overheid premieniveaus hanteren die niet gerelateerd zijn aan het individuele risico en zo risicosolidariteit bewerkstelligen. In veel gevallen wordt het als rechtvaardig beschouwd dat werkenden met een laag risico (verplicht) solidair zijn met werkenden met een hoog risico.

Afruil met keuzevrijheid en efficiëntie
Ingrijpen uit paternalistisch motief gaat ten koste van de keuzevrijheid. Ook kunnen verplichte verzekeringen en afgedwongen risicosolidariteit ten koste gaan van efficiënte marktuitkomsten: voor goede risico's loont werken minder en verzekerden hebben minder prikkels om de schadelast te beperken (moreel risico) en kunnen daardoor langer uitkeringsafhankelijk blijven. Om deze negatieve effecten te beperken voert een overheid actief arbeidsmarktbeleid om zo inactieven naar werk te begeleiden.

5.3.2 Toepassing op beleid voor zzp'ers en werknemers

Marktfalen is van toepassing op de hele markt voor sociale verzekeringen en beperkt rationeel gedrag en moeilijk verzekerbare risico's komen bij zowel zzp'ers als werknemers voor. Hieruit volgt niet dat de overheid voor beide groepen op vergelijkbare wijze in moet grijpen. De afweging in de uitruil tussen bescherming en keuzevrijheid kan voor zzp'ers en werknemers anders uitvallen. Gemiddeld hebben zelfstandigen minder afkeer van het nemen van risico (Brown, 2011), waardoor zij gemiddeld genomen minder baat hebben bij een verzekering en een grotere afkeer van verplichte verzekeringen. Vanuit welvaartsoogpunt kan het daarom optimaal zijn dat een overheid richting zelfstandigen terughoudender is met verplichte verzekeringen dan richting werknemers. Dit argument wordt mogelijk van minder belang nu de groep zzp'ers steeds groter wordt, er regelmatig transities plaatsvinden tussen werken als zzp'er en als werknemer, en het onderscheid tussen (subgroepen) van zzp'ers en werknemers minder groot wordt. Daarbij is een deel van de zzp'ers aan de onderkant niet in staat de kosten van verzekering in hun tarieven te disconteren.

De effectiviteit en doelmatigheid van beleid is afhankelijk van de mate waarin de huidige niveaus van geboden bescherming aansluiten bij de preferenties van verzekerden. De preferenties van zowel zzp'ers als werknemers worden beïnvloed door een aantal trends:

- Het kostwinnersmodel heeft plaatsgemaakt voor het tweeverdienermodel (of anderhalfverdienermodel), waardoor meer huishoudens een tweede inkomen hebben om op terug te vallen. De risico's worden meer gespreid en de inkomenszekerheid is groter.
- Loopbanen worden gevarieerder: overstappen tussen verschillende werkgevers wordt meer vanzelfsprekend, evenals afwisseling van periodes van werknemerschap met ondernemerschap.
- Het reële welvaartsniveau is gestegen: huishoudens hebben gemiddeld een kwart meer te besteden dan 30 jaar geleden. Wel is deze groei ongelijk verdeeld.
- Het aantal vaste contracten met vaste uren neemt af en het aantal zzp'ers en mensen met nulurencontracten neemt toe. Voor deze mensen is er minder inkomenszekerheid.

Deze trends hebben effect op de baten van verplichte sociale verzekeringen. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt nemen baten vermoedelijk af, terwijl de kosten – in termen van inperking van keuzevrijheid, negatieve prikkels tot werken en moreel risico – in stand blijven. Hierdoor is het effectief en doelmatig om daar meer nadruk te leggen op keuzevrijheid en bevordering van arbeidsdeelname. Voor werkenden aan de onderkant blijven de baten van sociale zekerheid in stand, maar is de sociale zekerheid niet altijd beschikbaar. Het rechtvaardigheidsmotief kan een argument zijn om de keuzevrijheid aan de bovenkant niet (te veel) te vergroten. De deelname van hogere inkomens aan de sociale zekerheid zorgt voor solidariteit tussen hoge en lage inkomens, wat samenhangt met goede en slechte risico's.

Hierna wordt voor verschillende vormen van socialezekerheidsbeleid bekeken of dit effectief en doelmatig is en in welke mate een verschillende behandeling van zzp'ers en werknemers te verdedigen is.

Ziekte en arbeidsongeschiktheid

Zzp'ers dragen zelf zorg voor buffers om periodes van ziekte op te vangen. Zij kunnen zich hiervoor verzekeren op de private markt of zich bij de start vrijwillig aansluiten bij de publieke regelingen. Werknemers hebben in geval van ziekte recht op twee jaar loondoorbetaling door de werkgever. De kosten hiervoor komen uit de gezamenlijke loonruimte van werknemers, waarmee deze kosten binnen een bedrijf worden gedeeld door werknemers. Hierdoor is de solidariteit georganiseerd. Daarnaast hebben de werkgever en de werknemer de plicht om zich in te spannen voor re-integratie. De werkgever draagt ook mede verantwoordelijkheid voor de (duurzame) inzetbaarheid van de werknemer. Het onderscheid in de behandeling van werknemers en zzp'ers is gebaseerd op het idee dat de werknemer ondergeschikt is aan de werkgever en de zzp'er niet aan zijn opdrachtgever. De werknemer heeft minder invloed op zijn eigen arbeidsomstandigheden, dus is het wenselijk dat ook de gevolgen van ziekte worden geïnternaliseerd door de werkgever.

De loondoorbetalingsplicht dient tevens om moreel risico tegen te gaan dat zou kunnen ontstaan als het ziekterisico volledig collectief is verzekerd. De loondoorbetalingsplicht voor werkgevers en de bijbehorende niet-financiële verplichtingen hebben geleid tot beperking van de totale schadelast van ziekteverzuim. Bovenwettelijke aanvullingen in cao's zorgen er evenwel voor dat werknemers nauwelijks eigen risico dragen bij ziekte, waardoor het moreel risico toeneemt. Omdat zzp'ers deze kosten zelf dragen speelt moreel risico een kleinere rol en treedt ziekteverzuim mogelijk minder vaak op bij zzp'ers. Dit verklaart dat werkgevers ervaren dat de loondoorbetalingsplicht de kosten van de arbeidsovereenkomst verhoogt en sommige werkgevers aangeven dat dit een reden is om gebruik te maken van diensten van zzp'ers. De hogere kosten worden dus veroorzaakt door het beperktere eigen risico voor werknemers en door onvoldoende onderhandelingsmacht van zzp'ers om deze kosten in te prijzen. Ook werkgeverslasten die niet als directe baten voor werknemers gelden zoals administratieve lasten en re-integratie inspanningen verhogen de kosten van werknemers ten opzichte van zzp'ers.

Er is geen reden om aan te nemen dat zzp'ers hun risico op ziekte en arbeidsongeschiktheid beter in kunnen schatten dan werknemers. Vanuit het oogpunt van paternalisme is er dus geen reden om zzp'ers en werknemers anders te behandelen. De informatieasymmetrie en averechtse selectie die marktfalen op de verzekeringsmarkt kunnen veroorzaken spelen voor beide groepen in gelijke mate en vormen geen basis voor een afwijkende behandeling. De buffers die zzp'ers aanhouden zijn mogelijk toereikend voor een korte periode van ziekte, maar zullen vaak niet genoeg zijn bij structurele arbeidsongeschiktheid. De kleinere risicoaversie van zzp'ers kan een extra reden zijn voor een andere afweging in de uitruil tussen bescherming en keuzevrijheid bij zzp'ers ten opzichte van werknemers. Dit argument wordt mogelijk van minder belang nu de groep zzp'ers steeds groter wordt, er regelmatig transities plaatsvinden tussen werken als zzp'er en als werknemer, en het onderscheid tussen (subgroepen) van zzp'ers en werknemers minder groot wordt. De kosten die gepaard gaan met verplichte verzekeringen voor werknemers kunnen een reden zijn voor bedrijven om zzp'ers in te huren en voor werkenden die zich liever minder verzekeren aanleiding zijn om als zzp'er aan de slag te gaan. Dit zijn redenen om te overwegen de mate van bescherming bij deze groepen meer met elkaar in overeenstemming te brengen.

Om het verschil te verkleinen zou het een optie kunnen zijn om de mate van loondoorbetaling van werknemers te verminderen of een groter eigen risico voor werknemers te introduceren. Vanuit de aard van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ligt het voor de hand om bij ziekte een eigen risicoperiode bij ziekte voor zzp'ers in stand te houden, als onderdeel van het ondernemingsrisico. Op het gebied van verzekeringen voor langdurige arbeidsongeschiktheid zou de positie van werknemers en zzp'ers meer gelijk kunnen worden getrokken.

Werkloosheid
Zzp'ers zijn niet verzekerd voor werkloosheid.[41] Zij sparen – waar mogelijk – in betere tijden om een inkomensterugval in een economische neergang op te kunnen vangen. Zzp'ers die langdurig geen werk hebben kunnen uiteindelijk terugvallen in de bijstand. Hetzelfde geldt voor werknemers die hun WW-rechten hebben verbruikt. Een werknemer is verplicht verzekerd voor de WW en daarnaast soms aanvullend via cao's. Wanneer zzp'ers verzekerd zouden zijn voor de WW dan zou het neerwaartse ondernemersrisico door het collectief worden gedragen, terwijl het opwaartse risico voor de zzp'ers zelf zou blijven. Omdat een zzp'er – meer dan een werknemer – invloed heeft op zijn eigen werkvoorraad (al dan niet succesvolle acquisitie) en zelf kan besluiten minder werk te gaan zoeken is het probleem van moreel risico voor zzp'ers aanwezig en mogelijk zelfs groter dan bij werknemers. De werknemer heeft minder in eigen hand of er genoeg werk is. Als de werkgever geen werk meer heeft dan kan dat leiden tot beëindiging van een contract of ontslag en werkloosheid. Dit zijn argumenten waarom de overheid werknemers en zzp'ers wat betreft de WW verschillend behandelt. De kosten die gepaard gaan met verplichte WW kunnen de keuze tussen ondernemerschap en werknemerschap verstoren. Om dit tegen te gaan zou kunnen worden overwogen de WW te versoberen. Het omgekeerde – een verplichte werkloosheidsverzekering introduceren voor zelfstandigen – ligt gegeven het bovenstaande minder voor de hand.

Pensioenen
Zzp'ers en werknemers hebben beiden een basisvoorziening voor het pensioen in de vorm van de AOW en kunnen daarbij individueel voor een aanvullend pensioen sparen. De meeste werknemers (circa 90 procent) bouwen door afspraken in cao's verplicht aanvullend pensioen op in de tweede pijler. Voor zowel zelfstandigen als voor werknemers wordt pensioensparen door de overheid fiscaal gestimuleerd. Er zijn geen aanwijzingen dat zzp'ers hun langlevenrisico beter in kunnen schatten dan werknemers. Vanuit het oogpunt van paternalisme is er dus geen reden om zzp'ers en werknemers verschillend te behandelen. Ook is er voor beide groepen een collectief belang bij het bevorderen van pensioensparen, om een beroep op collectieve voorzieningen op de oude dag

[41] In Denemarken bestaat er een vrijwillige inkomensverzekering voor zelfstandigen wiens onderneming failliet raakt of verkocht wordt wegens slechte prestaties. Deense zelfstandigen verzekeren zich volgens Hochguertel en Ejrnaes (2008) vooral omdat ze daarmee toegang krijgen tot een door de overheid gesubsidieerd vroegpensioenprogramma.

te beperken. Wel kan de kleinere risicoaversie van zzp'ers leiden tot een andere afweging in de uitruil tussen bescherming en keuzevrijheid. Daarbij kunnen zzp'ers vaak ook vermogen opbouwen in hun onderneming, zij het dat dit in geringere mate het geval is bij de zzp'ers die vooral hun eigen arbeid aanbieden. Zzp'ers hebben vaker te maken met fluctuerende inkomsten en de noodzaak van investeringen in bedrijfsmiddelen. Zij hebben hierdoor mogelijk een groter belang bij keuzevrijheid dan werknemers. Zo bleek in hoofdstuk 2 dat zzp'ers geen lineair verloop van vermogensopbouw te kennen, maar vooral aan het einde van de loopbaan veel sparen. Overigens kan een deel van de werknemers ook te maken hebben met wisselende inkomsten, hoewel in mindere mate dan ondernemers. De uit de cao voortvloeiende pensioenpremielasten dragen bij aan de totale werkgeverslasten. Die lasten kunnen voor bedrijven een reden zijn om zzp'ers in te huren, die geen pensioenkosten (willen of kunnen) doorberekenen in de tarieven. De verplichte pensioendeelname kan voor werkenden die liever minder pensioensparen een aanleiding zijn om zzp'er te worden. Slechts een kleine groep werknemers noemt dit als expliciete reden voor hun overstap naar zzp-schap, maar de verwachting van een hoger netto inkomen als zelfstandige kan op de achtergrond wel meespelen. Er is dus reden te bezien of tot een meer gelijke behandeling van deze groepen kan worden gekomen. Aandachtspunt hierbij is dat ook niet alle werknemers gelijk worden behandeld: een kleine 10 procent spaart niet in de tweede pijler en is dus qua behandeling vergelijkbaar met zzp'ers.

Activerend arbeidsmarktbeleid
De overheid doet aan actief arbeidsmarktbeleid om inactieven aan het werk te krijgen. Dit is efficiënt wanneer hierdoor uitkeringslasten worden bespaard en de productiviteit toeneemt. Ook uit paternalistische motieven is dit beleid te verdedigen: mensen zijn gelukkiger wanneer zij werken en op die manier meedoen. Er is binnen de bijstand en binnen de WW zowel beleid om inactieven aan het werk te helpen als werknemer als beleid om inactieven te ondersteunen wanneer zij zelfstandige worden. Beide vormen van activeringsbeleid lijken in zekere mate effectief, omdat beide routes in de praktijk dienen als 'stepping stone' uit inactiviteit. Bij voorkeur wordt de keuze voor een 'stepping-stone' niet door instituties verstoord, maar bepaald door de persoonlijke voorkeur en talenten van de werkzoekende.

5.4 Fiscaal beleid

Een overheid moet om bepaald beleid te kunnen voeren belastingen en premies innen. De economie moet daarbij zo min mogelijk ongewenst worden verstoord om zo het welvaartsverlies van belastingheffing te minimaliseren. Zelfstandigen, waaronder zzp'ers, worden fiscaal anders behandeld dan werknemers. Zo komen IB-ondernemers in aanmerking voor verschillende ondernemersfaciliteiten in de inkomstenbelasting. Deze faciliteiten zijn door de wetgever in het leven geroepen met als beleidsdoel het stimuleren en ondersteunen van ondernemerschap. De faciliteiten zijn in de laatste decennia op grond van verschillende argumenten door de wetgever aangepast en verruimd. Deze paragraaf gaat in op de fiscale faciliteiten voor IB-ondernemers. Alleen de ondernemingsfaciliteiten, zoals beschreven in het laatste onderdeel, zijn beschikbaar voor alle ondernemers, waaronder dga's.

5.4.1 Aanleiding overheidsingrijpen

Hierna worden de verschillende motieven beschreven die zijn aangevoerd voor overheidsingrijpen via fiscaal beleid.

Marktfalen
De overheid kan met behulp van fiscale faciliteiten ondernemerschap stimuleren, omdat dit kan leiden tot positieve externe effecten zoals innovatie en werkgelegenheid. Fiscale faciliteiten kunnen zelfstandigen stimuleren om te investeren. Een ander motief is dat fiscale faciliteiten kunnen helpen om laagproductieven (met grote afstand tot de arbeidsmarkt) te activeren. Op die manier kunnen de maatschappelijke kosten van (langdurige) inactiviteit worden beperkt.

Paternalisme
Een zzp’er is zelf verantwoordelijk voor verzekering tegen arbeidsongeschiktheid, pensioenopbouw, kapitaalinvesteringen en bufferaanleg voor periodes van ziekte of zonder opdracht. De overheid kan de zelfstandige vanuit paternalistische overwegingen fiscale voordelen bieden om hem in staat te stellen geld te reserveren dat aangewend kan worden voor deze doelen. Daarbij is van belang te borgen dat de fiscale voordelen daadwerkelijk ook benut worden voor deze doelen.

Rechtvaardigheidsmotief
Met behulp van fiscale faciliteiten kan de overheid inkomenssteun verlenen aan kwetsbare ondernemers die zonder deze fiscale steun niet rond zouden kunnen komen. Omdat inkomsten van ondernemers volatiel zijn als gevolg van de conjunctuur, kan de overheid ook de mogelijkheid geven boekjaren van winst en verlies te verrekenen zodat de zzp’er over de jaren op een rechtvaardige wijze wordt belast, rekening houdend met de draagkracht van de ondernemer. Aan de andere kant kan het onrechtvaardig worden geacht als een bepaalde groep werkenden minder belasting betaalt dan een andere groep werkenden, te meer omdat dit dan leidt tot verstoringen op de arbeidsmarkt.

Optimale belastingheffing
De verstorende werking van belastingen is hoger bij zelfstandigen dan bij werknemers, omdat de elasticiteit van het arbeidsaanbod van zelfstandigen hoger is (Van Vuuren, 2012). Het optimale marginale belastingtarief voor zelfstandigen is daarom lager: dit leidt tot meer productieve uren en minder belastingfraude. De elasticiteit van zelfstandigen is deels hoger omdat er geen wettelijke beperkingen zijn hun aantal uren uit te breiden. Waar het vanuit het oogpunt van optimale belastingheffing wenselijk is dat zelfstandigen een lager marginaal belastingtarief kennen, leidt een (te groot) verschil in de gemiddelde belastingdruk van verschillende werkvormen tot ongewenste verstoringen.

5.4.2 Toepassing op het beleid voor zzp’ers

Waar ondernemerschap gepaard gaat met positieve externe effecten, kan fiscale stimulering op zijn plaats zijn. De fiscale faciliteiten hebben bijgedragen aan de toename van het aantal zelfstandigen en de mate waarin zelfstandigen investeren (Vroonhof et al., 2005). De groei van het aantal zzp’ers gaat echter niet gepaard met positieve externe effecten die de hoogte van de fiscale faciliteiten in box 1 van de Inkomstenbelasting rechtvaardigen (Van Vuuren, 2012; CPB 2015). De faciliteiten zijn te weinig gericht op (de spillover van) meer innovatie en werkgelegenheid.

De fiscale faciliteiten voor IB-ondernemers zorgen ervoor dat zij over hun brutowinst minder belasting betalen dan werknemers over hun brutoloon. Ook in vergelijking met dga’s ligt de effectieve belastingdruk voor IB-ondernemers beduidend lager, vooral bij lage winstniveaus. Het verschil ten opzichte van de dga neemt geleidelijk af bij hogere winsten. Deze lastendrukverschillen kennen een beperkte ratio: bij stimulering van ondernemerschap zou het niet uit moeten maken welke rechtsvorm een ondernemer heeft.

Fiscale ondersteuning met als oogmerk om zzp’ers in staat te stellen geld te reserveren is niet doelmatig. Er is immers geen directe relatie met de daadwerkelijke aanleg van buffers of het afsluiten van verzekeringen. Daarbij werkt deze fiscale ondersteuning verstorend: werknemers bekostigen deze buffers en verzekeringen namelijk direct of indirect uit hun loonruimte. Fiscale faciliteiten kunnen ook gericht zijn op inkomensondersteuning. Voor dat doeleinde worden de middelen echter weinig gericht ingezet (grote deadweight loss). Ook is de kans groot dat zzp’ers die de inkomenssteun het meest nodig hebben, deze mislopen doordat zij beschikken over weinig onderhandelingsmacht waardoor het fiscaal voordeel via een laag tarief naar de opdrachtgever gaat. In dit geval kunnen de fiscale faciliteiten er wel aan bijdragen dat opdrachten tot stand komen en de participatie van laagproductieve werkenden stijgt. Er is echter geen reden waarom de participatie van zzp’ers en werknemers op een verschillende manier fiscaal gestimuleerd zou moeten worden.

Hierna worden de belangrijkste fiscale regelingen die van toepassing zijn op IB-ondernemers besproken en wordt bekeken in hoeverre deze doelmatig en efficiënt zijn en in welke mate een verschillende behandeling van zzp'ers, werknemers en dga's te verdedigen is.

Zelfstandigenaftrek

Vroonhof et al. (2005) concluderen dat de zelfstandigenaftrek heeft bijgedragen aan een toename van het aantal zelfstandigen. In dat opzicht is de zelfstandigenaftrek een effectief instrument (Vroonhof et al., 2005). De zelfstandigenaftrek heeft echter vooral een positief effect op het aantal zelfstandigen en leidt maar beperkt tot de positieve externe effecten waarmee ondernemerschap gepaard gaat. Andere argumenten voor de zelfstandigenaftrek – zoals ruimte voor reserveren, investeren en inkomensondersteuning – kunnen valide zijn maar gaan gepaard met een grote deadweight loss en kunnen de keuze tussen ondernemerschap en werknemerschap verstoren. De zelfstandigenaftrek verstoort niet alleen het evenwicht tussen IB-ondernemers en werknemers, maar ook het evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's. Deze laatste verstoring van het evenwicht is relatief groot bij lagere winstinkomens. Verder kan de zelfstandigenaftrek een belemmering vormen om personeel aan te nemen: doordat zzp'ers die samenwerken om een product of dienst tot stand te brengen allen profiteren van fiscale faciliteiten, hebben zij een kostenvoordeel ten opzichte van een werkgever die met werknemers eenzelfde product of dienst tot stand brengt. In lijn met de conclusies van de Studiecommissie belastingstelsel (2010) en de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013)[42] zijn er geen overtuigende economische argumenten voor de generieke zelfstandigenaftrek in de huidige vorm.

Mkb-winstvrijstelling

De mkb-winstvrijstelling is een aftrekpost van 14 procent van de winst en verlaagt het marginale tarief voor zelfstandigen. De mkb-winstvrijstelling is in 2007 geïntroduceerd omdat het tarief van de vennootschapsbelasting datzelfde jaar verlaagd werd en op die manier de mate van verstoring bij de keuze van de rechtsvorm van een onderneming niet groter werd; met de huidige hoogte zijn de marginale tarieven vanaf de vierde schijf in balans. Het verschil tussen de marginale belastingtarieven voor IB-ondernemers en werknemers nam hiermee wel toe, ten gunste van de IB-ondernemers. Een zeker verschil tussen marginale belastingtarieven voor zelfstandig ondernemers en werknemers is op grond van optimale belastingtheorie en externe effecten te rechtvaardigen. Het optimale verschil tussen de marginale belastingtarieven voor het inkomen van zzp'ers en werknemers is voor Nederland echter onbekend (CPB, 2015). Over het wenselijke niveau van de mkb-winstvrijstelling zijn dan ook geen harde uitspraken te doen. Gegeven het huidige evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's lijkt het echter niet wenselijk de mkb-winstvrijstelling in isolatie aan te passen (Van Vuuren, 2012). De mkb-winstvrijstelling kan eventueel worden aangepast in samenhang met de marginale tarieven voor dga's, afhankelijk van het optimale marginale tarief voor ondernemers.

Startersaftrek

Bij de start weet een persoon vaak nog niet wat voor inkomen hij als zzp'er kan verwerven. Door risicoaversiteit kan een persoon dan besluiten geen zzp'er te worden, terwijl zijn (gemiddeld) verwachte productiviteit wel het hoogst is als zzp'er. Het kan zijn dat hierdoor in totaal minder personen zzp'er te worden dan maatschappelijk optimaal is. De startersaftrek heeft de functie het onzekere ondernemerschap aantrekkelijk te maken door het compenseren van risico-aversie, kapitaalmarktfalen, opstart- en opbouwkosten en verzekeringsfalen en kan zo de stimulans zijn de stap toch te zetten. Vroonhof et al. (2005) concluderen dat de startersaftrek weinig ondernemers over de streep trekt. Tegelijkertijd zijn er in Nederland veel mensen die een onderneming starten. Het aantal zzp'ers groeit relatief driemaal zo snel als gemiddeld in Europa. De startersaftrek stimuleert het sterkst zzp-schap aan de onderkant van de inkomensverdeling, terwijl onderzoek uitwijst dat potentiële snelgroeiende ondernemers vooral hoogopgeleiden zijn die als werknemer een goed salaris verdienden (Cardia en Van Praag, 2007; Parker en Van Praag, 2006; Hartog et al.,

[42] Ook bekend als de commissies Van Weeghel (2010) en Van Dijkhuizen (2013).

2008; Van Praag et al., 2009). Aan de andere kant zullen ook snelgroeiende ondernemingen vaak klein beginnen. Het is de vraag in hoeverre de startersaftrek – gegeven de andere fiscale faciliteiten – in Nederland noodzakelijk is om starters over de streep te trekken. Voor specifieke groepen, zoals uitkeringsgerechtigden, bestaan gerichte instrumenten. Daarnaast bestaat voor innovatieve en groeiende ondernemingen een hoger starterstarief in de WBSO.

Overige ondernemersfaciliteiten met beperkt budgettair beslag
De stakingsaftrek, meewerkaftrek, de startersaftrek arbeidsongeschikten, de FOR en willekeurige aftrek voor starters zijn in termen van budget kleine faciliteiten voor IB-ondernemers. De stakingsaftrek is een fiscaal voordeel bij het staken van de onderneming. De FOR is een fiscale regeling voor het reserveren voor de oude dag binnen de onderneming, naast de fiscale faciliëring van pensioenopbouw in de derde pijler. De meewerkaftrek is een aftrek voor meewerkende partners in de onderneming. De startersaftrek voor arbeidsongeschikten is voor de specifieke groep starters vanuit arbeidsongeschiktheid en de willekeurige afschrijving voor starters is een aanvullende stimulans voor starters die investeringen doen. Deze ondernemersfaciliteiten hebben ieder een tamelijk specifiek doel dat relevant is voor een kleine doelgroep. Gezien het kleine budgettaire beslag zijn de effecten waarschijnlijk beperkt. Hier staan relatief hoge uitvoeringslasten tegenover. De Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) beoordeelt de kleine ondernemersfaciliteiten daarom als ondoelmatig en adviseert ze af te schaffen.

Ondernemingsfaciliteiten
De (bovenstaande) ondernemersfaciliteiten gelden alleen voor IB-ondernemers, terwijl ondernemingsfaciliteiten voor alle ondernemingen gelden (dus ook bv's en nv's, waaronder dga's). Ondernemingsfaciliteiten hebben veelal een specifiek doel. Zo zijn de energie-investeringsaftrek (EIA), de milieu-investeringsaftrek (MIA) en de willekeurige afschrijving milieubedrijfsmiddelen (Vamil) bedoeld voor het bevorderen van duurzaamheid, energie-efficiëntie en milieuvriendelijke technieken. Daarnaast zijn er verschillende faciliteiten die zijn gericht op het bevorderen van innovatie (aftrek voor speur- en ontwikkeling (S&O) en afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO), de research en developmentaftrek (RDA) en de Innovatiebox). Er zijn echter ook ondernemingsfaciliteiten met een meer algemene doelstelling. Zo is de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) gericht op het bevorderen van relatief kleine investeringen. Deze faciliteiten hebben veelal geen of een zeer beperkte invloed op het speelveld tussen zzp'ers en werknemers en zijn rechtsvormneutraal voor ondernemers. In dit rapport is geen oordeel gevormd over de wenselijkheid van (al) deze faciliteiten.

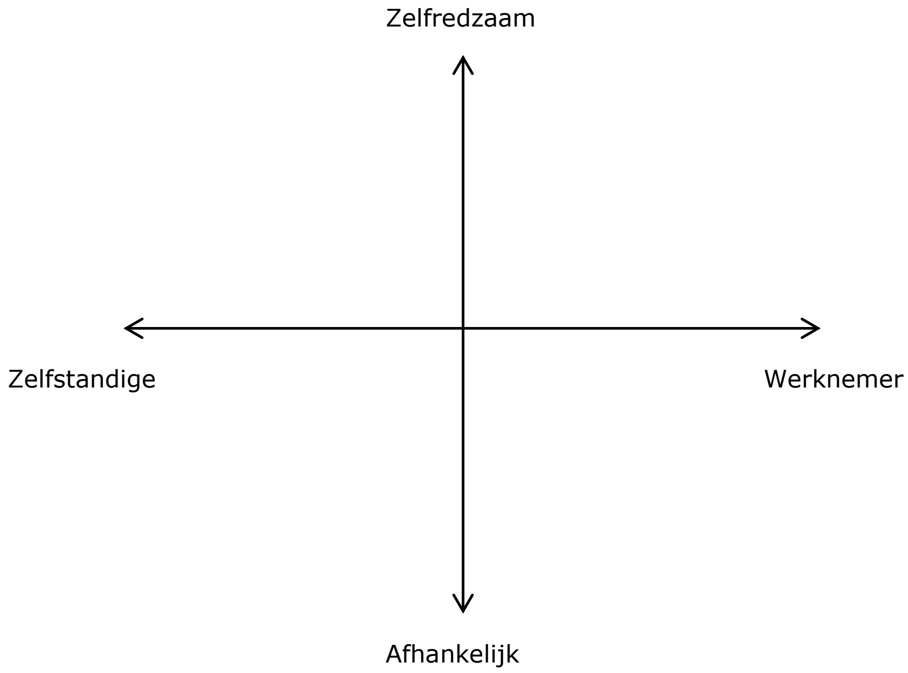
5.5 Synthese en consequenties voor beleid

5.5.1 Bescherming en sociale zekerheid

Uit de voorgaande paragrafen bleek dat het scherpe onderscheid in bescherming tussen zelfstandigen en werknemers niet in alle gevallen gerechtvaardigd is, gegeven hun maatschappelijke positie en de doelstellingen van overheidsingrijpen. Zo kunnen sommige zelfstandigen baat hebben bij meer bescherming (verplichte verzekeringen, Wml), terwijl omgekeerd voor sommige werknemers meer keuzevrijheid voor de hand zou liggen. Bezien vanuit de mogelijke aanleidingen voor overheidsingrijpen is er dus in sommige opzichten sprake van een mismatch. Dit leidt ertoe dat het beleid momenteel tot op zekere hoogte niet effectief is gegeven de doelstellingen. Bovendien geeft deze mismatch een sterke prikkel tot institutionele arbitrage, hetgeen verstorend werkt op de arbeidsmarkt en druk zet op de handhaving. Deze mismatch wordt in hoge mate bepaald door het feit dat er een harde knip wordt gemaakt tussen zelfstandigen enerzijds en werknemers anderzijds, terwijl beide groepen heterogeen zijn. De grens tussen beide groepen wordt bovendien diffuser naarmate zij zich minder onderscheiden qua werkzaamheden.

In de bestaande denkwijze wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen beleid voor zelfstandigen en beleid voor werknemers. Dit is differentiatie langs de horizontale-as in figuur 5.1. Daarmee is er een bepaald (relatief laag) beschermingsniveau voor zelfstandigen en een bepaald (relatief hoog) beschermingsniveau voor werknemers.

Figuur 5.1: 'Onderscheid zelfstandige-werknemer versus onderscheid zelfredzaam-afhankelijk'



Bij differentiatie langs de horizontale as wordt er impliciet van uitgegaan dat zelfstandigen weinig bescherming nodig hebben en zich dus in het kwadrant linksboven bevinden. Voor werknemers wordt er impliciet van uitgegaan dat zij zich in het kwadrant rechtsonder bevinden en zij dus veel bescherming nodig hebben. Dit sluit niet altijd goed aan bij de daadwerkelijke noodzaak tot en behoefte aan bescherming; er zijn ook afhankelijke zelfstandigen (deze krijgen te weinig bescherming) en er zijn ook zelfredzame werknemers (deze krijgen te veel bescherming). In termen van de figuur zijn er ook zelfstandigen in het kwadrant linksonder, en werknemers in het kwadrant rechtsboven. Om het instrumentarium zo effectief mogelijk te richten zou het de voorkeur verdienen dat niet meer wordt gekeken of arbeid in een opdrachtnemer-opdrachtgever of een werknemer-werkgever relatie wordt verricht, maar te kijken naar de behoeften van werkenden. Hierbij moet ook gekeken worden naar de gewenste mate van solidariteit. Immers, enkel kijken naar individuele behoeften zou een voorkeur voor weinig solidariteit impliceren.

Consequenties voor beleid
Bovenstaande analyse pleit voor minder differentiatie langs de horizontale as zelfstandige-werknemer en meer differentiatie langs de verticale as afhankelijk-zelfredzaam. De volgende principes zijn bij deze gedachtegang leidend:

1. Voor zelfredzame zelfstandigen is weinig aanvullend beleid nodig; wel kan de vraag worden gesteld of de fiscale stimulering bij deze groep doelmatig en gerechtvaardigd is danwel tot een meer neutrale behandeling moet worden gekomen ten opzichte van de werknemer en de dga.
2. Voor afhankelijke zelfstandigen is meer bescherming nodig, vooral op het gebied van arbeidsongeschiktheid. Ook kan worden bezien hoe hun onderhandelingsmacht ten opzichte van opdrachtgevers kan worden versterkt. Tot slot is het voor deze groep van belang om het werknemerschap toegankelijker te maken (zie onder 4).
3. Voor zelfredzame werknemers (bijvoorbeeld boven een bepaald loonniveau) kan worden gedacht aan het ontmoedigen van bovenwettelijke afspraken in cao's en het (verder) beperken van sociale zekerheid en pensioenregelingen.
4. Er is een groep zzp'ers die zelfstandige is omdat zij als werknemer geen baan kunnen vinden. Hierdoor krijgen zij niet de bescherming die zij als werknemer zouden krijgen, terwijl zij gegeven hun positie vaak wel behoefte hebben aan deze bescherming. Dat deze groep moeilijk

een baan in loondienst vindt is deels het gevolg van grote institutionele verschillen tussen werknemers en zelfstandigen, waardoor zelfstandigen met weinig onderhandelingsmacht aanzienlijk goedkoper zijn dan werknemers. Het verkleinen van deze institutionele verschillen kan de verstoringen op de arbeidsmarkt verminderen en de kansen van deze kwetsbare groep om een baan te vinden – inclusief de bescherming die daarbij hoort - vergroten. Dit kan zowel betrekking hebben op de fiscaliteit, als het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

Het is daarbij overigens niet altijd eenvoudig om te identificeren waar op het spectrum een werkende zich bevindt. Dit hangt af van verschillende factoren. In het maatschappelijk debat rondom zelfstandigen worden hiervoor veel indicatoren gebruikt:

- mogelijkheden voor mobiliteit op de arbeidsmarkt (o.a. opleidingsniveau en/of menselijk kapitaal, gezondheid),
- (huishoud)inkomen en opgebouwd buffervermogen;
- afhankelijkheid van één of enkele opdrachtgevers;
- motieven voor ondernemerschap (waarbij een negatief motief wordt gelijkgesteld aan ‘afhankelijk’);
- vermogen om zelf risico’s in te schatten.

Het operationaliseren van een harde knip tussen zelfredzame en afhankelijke zelfstandigen blijft hiermee problematisch. Het is immers het totaalbeeld van een zzp’er dat bepaalt of iemand zelfredzaam is en niet de score op één of twee indicatoren. Het maken van een harde knip op grond van criteria als inkomen, tarief of aantal opdrachtgevers doet daarmee geen recht aan de maatschappelijke realiteit. Daarnaast is de positie op de as zelfredzaamheid-afhankelijk niet statisch: werknemers of zelfstandigen kunnen in bepaalde fasen van hun leven zeer zelfredzaam zijn, maar door ‘pech’ – zoals aantasting van gezondheid – in latere fasen zeer afhankelijk zijn, of vice versa, waardoor op dit moment zeer zelfredzame werknemers of zelfstandigen toch ook behoefte aan bescherming kunnen hebben. Verder kan op grond van rechtvaardigheidsmotieven een zekere solidariteit tussen afhankelijke en zelfredzame groepen wenselijk worden geacht.

Hoewel een harde knip niet kan, is het wel mogelijk om beleid voor bepaalde groepen minder stringent toe te passen of vanaf een bepaald inkomen ‘uit te faseren’. Op verschillende punten in het beleid geldt dat reeds. Zo is voor werknemers met een inkomen van meer dan drie keer het minimumloon de Arbeidstijdenwet niet van toepassing (op een aantal uitzonderingen na). Zij mogen dus zelf bepalen wanneer en hoeveel uur zij werken. Veel andere regelingen worden gemaximeerd op een bepaalde inkomenshoogte. Recent is de fiscale faciliëring van het pensioen afgetopt op 100 duizend euro. De WIA- en WW-uitkeringen kennen een maximum grondslag in het maximaal dagloon (op jaarbasis 52 duizend euro). De transitievergoeding bij ontslag is gemaximeerd. Deze begrenzingen worden soms in cao’s weer opgehoogd. Ook andere indicatoren voor zelfredzaamheid worden gebruikt: zo is de Wml van toepassing op een groep zelfstandig werkenden met maximaal twee opdrachtgevers, die niet werkzaam zijn in de uitoefening van beroep of bedrijf. Deze denkwijze kan breder worden toegepast. Het beleid kan zich daarbij richten op het bieden van meer keuzevrijheid waar het kan en het bieden van meer bescherming waar dit moet.

De vraag hoe (de politieke gewenste mate van) solidariteit wordt vormgegeven moet worden beantwoord los van het onderscheid zelfstandige of werknemer. Solidariteit impliceert immers dat werkenden die zelfredzaam zijn – of uiteindelijk blijken te zijn – (verplicht) bijdragen aan de kosten van bescherming van werkenden die afhankelijk (blijken te) zijn. Zelfstandigen kunnen net als werknemers pech of geluk hebben en zelfstandigen kunnen net als werknemers een lagere of hogere behoefte hebben om voor andere werkenden bij te dragen.

Lange termijn
Op de lange termijn kan worden gedacht aan gelijke (basis)voorzieningen voor alle werkenden. Daarbovenop kan gewerkt worden met een additionele opbouw of verzekering met lagere opbouwpercentages, met een opt-out of opt-in systeem, of met puur individuele aanvullingen. Op

deze wijze is meer differentiatie langs de verticale as mogelijk. Doordat deze regelingen voor alle werkenden in gelijke mate gelden, wordt arbitrage op basis van institutionele verschillen voorkomen. Uiteraard is de precieze vormgeving van een dergelijk stelsel in hoge mate de uitkomst van politiek debat. Ook zal aandacht moeten zijn voor het vraagstuk van de solidariteit en de specifieke kenmerken van bepaalde groepen werkenden, zoals de rol van individueel (bedrijfs)vermogen, en de mate waarin de werkzaamheden onder gezag worden verricht.

5.5.2 Fiscaliteit

De fiscale faciliteiten hebben bijgedragen aan de toename van het aantal zelfstandigen, maar de groei van het aantal zzp'ers gaat niet gepaard met positieve externe effecten die de hoogte van de fiscale faciliteiten rechtvaardigen. De faciliteiten zijn te weinig gericht op (de spillover van) meer innovatie en werkgelegenheid. Wel stijgt de participatie van laagproductieve werkenden, doordat de faciliteiten leiden tot lagere lasten. Fiscale faciliteiten bieden in dat geval ook inkomensondersteuning, maar voor dat doeleinde is de inzet te weinig gericht (grote deadweight loss). Bovendien is er een verstorende werking op de vraag- en aanbodkeuzes op de arbeidsmarkt. Ook is de kans groot dat zzp'ers die de inkomenssteun het meest nodig hebben, deze mislopen, omdat zij beschikken over weinig onderhandelingsmacht waardoor het fiscaal voordeel via een laag tarief naar de opdrachtgever gaat. Wel kan het fiscaal voordeel in dit geval bijdragen aan het tot stand komen van de opdracht. Fiscale ondersteuning met als oogmerk om zzp'ers in staat te stellen geld te reserveren is niet doelmatig en bovendien verstorend. Er is immers geen relatie te leggen met de daadwerkelijke aanleg van buffers of het afsluiten van verzekeringen en voor werknemers moeten deze kosten direct of indirect uit hun loonruimte worden gefinancierd. Kanttekening is wel dat de fiscale faciliteiten niet alleen voor zzp'ers gelden, maar ook voor zmp'ers. De uitwerking en effecten bij zmp'ers zijn in dit rapport niet onderzocht.

De overheid stimuleert ondernemerschap niet rechtsvormneutraal. De IB-ondernemer heeft in vergelijking met de dga in veel gevallen een belastingdruk die beduidend lager ligt, vooral bij lagere winstniveaus. Het verschil neemt geleidelijk af bij hogere winsten. Het verdient aanbeveling om de verschillen in regimes dichter tot elkaar te brengen. Zo worden tegelijkertijd de verschillen in belastingdruk tussen zzp'ers en werknemers verkleind.

5.5.3 Conclusie

- Het huidige beleid gaat uit van een harde knip tussen de zelfstandige en de werknemer, terwijl beide groepen heterogeen zijn. Dit heeft tot gevolg dat (de afwezigheid van) bescherming en sociale zekerheid niet altijd terechtkomt waar het gezien de doelstellingen thuishoort. Dit verstoort de arbeidsmarkt en zet druk op de handhaving.
- Omdat het in de praktijk onuitvoerbaar is om de groep 'afhankelijke werkenden' af te bakenen beperken we ons in dit rapport tot een aantal voorstellen om prikkels en instituties beter te richten in relatie tot de doelstellingen van het beleid. De precieze vormgeving en de gewenste mate van (verplichte) solidariteit is een politieke keuze.
- De generieke fiscale ondernemersfaciliteiten dragen niet allemaal effectief bij aan de doelen die met de instrumenten worden nagestreefd en verstoren hierdoor de keuzes op de arbeidsmarkt. De instrumenten kunnen beter worden gericht. Het is wenselijk om de fiscale regimes voor ondernemers (IB-ondernemer en dga) en werknemers dichter bij elkaar te brengen.

Martin Hoeflaak (46), naam bedrijf: Klus-Totaal



Ik ben Martin Hoeflaak en ik ben al 15 jaar zzp'er. Ik heb een klusbedrijf en richt me zowel op klussen in woningen van particulieren als op bedrijfspanden. Ooit was ik vliegtuigonderhoudsmonteur, maar door inkrimping bij defensie kreeg ik steeds minder te doen. Stilzitten kan ik niet. Geïnspireerd door een reclamespotje ben ik toen begonnen als 'Klussenier' en na vijf jaar kon ik helemaal op eigen benen staan.

Het is heel lang goed gegaan, maar sinds de crisis toesloeg gaat het duidelijk minder. Niet dat ik geen werk heb, integendeel, maar er is veel meer tijd gaan zitten in acquisitie. Een aantal jaren geleden ging zo'n 80 procent van de offertes door, tegenwoordig is de slaagkans slechts 35 procent. Dit betekent dat bijna de helft van mijn tijd gaat zitten in het maken van offertes. Dat gaat ook ten koste van mijn 'privétijd'. Ik werk namelijk alles bij elkaar 65 uur per week, waarvan de helft betaald. Helaas betekent dit ook dat ik te weinig aandacht kan besteden aan het helpen van mijn stiefdochters met hun huiswerk. Vooral met wiskunde hebben ze mij echt nodig!

Qua inkomen gaat het goed. Privé en zakelijk houd ik strikt gescheiden. Maandelijks keer ik mijzelf 1.750 euro uit als inkomen en mijn vrouw draagt ook een flink steentje bij. Ik kijk ook naar de toekomst: ik heb een pensioenplan en een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Dat laatste omdat ik al eens een half jaar heb moeten revalideren zonder inkomen en dat laat ik me niet nog eens gebeuren. Nadeel is dat dergelijke voorzieningen ontzettend veel geld kosten voor een zzp'er; daar zouden ze eens iets aan moeten doen. De hoge kosten maken het zeer moeilijk om winstgevend te zijn en dat terwijl je hoge risico's loopt. Wat dat betreft zou ik het zzp'er worden aan anderen niet aanraden. Maar ja, ik moet wel, want anders is er geen werk! Momenteel ben ik aan het investeren in een nieuw bedrijfspand. Geld om dat te kopen heb ik nog niet, dat wil ik wel doen in de toekomst. Maar voorlopig zal ik het moeten huren. Ik investeer nu in de inrichting en in machines.

Vaak zijn er klussen die ik binnen een bepaalde tijd niet alleen kan doen en huur dan andere zzp'ers in. Ik heb een groepje van zo'n 12 personen waar ik uit kan kiezen. Het gaat daarbij vooral om jongens die zelf niet het lef hebben om actief klussen te verwerven. Voor hen zijn de risico's op dat gebied te groot: ze kunnen niet calculeren en als je iets offreert moet je het ook waar maken. Graag zou ik personeel in dienst willen nemen, maar daar begin ik voorlopig niet aan: de kosten zijn niet te dragen en daarmee zijn de risico's groot. Er is niet altijd werk genoeg en als er eentje ziek wordt zit je met de gebakken peren.

Wel heb ik de nodige ambities. Zo ben ik me onder andere aan het specialiseren in het restaureren van monumenten. Ik heb pas zelf een rijksmonumentje gekocht en dat ga ik zelf helemaal opknappen. Dat kan ik gebruiken om mijn ervaring te tonen.

6 Beleidsopties

In hoofdstuk 5 is geconcludeerd dat er redenen kunnen zijn om institutionele verschillen in de behandeling tussen zzp'ers en werknemers te verkleinen. In dit hoofdstuk worden beleidsopties besproken die het verschil in behandeling verminderen, op basis van de analyse in het vorige hoofdstuk. Omdat het afhankelijk is van de politieke preferenties welke maatregelen de voorkeur krijgen, schetst hoofdstuk 6 een breed palet aan beleidsopties. Per beleidsoptie wordt ingegaan op de effecten en mogelijke voor- en nadelen.

6.1 Bescherming werkenden

6.1.1 Goed opdrachtgeverschap en collectieve afspraken

Om het verschil in behandeling tussen (afhankelijke) zelfstandigen en werknemers te verkleinen kunnen er afspraken worden gemaakt over goed opdrachtgeverschap of kan de positie van zzp'ers bij collectieve onderhandelingen worden versterkt. Concrete beleidsopties die hierop aangrijpen zijn:

1) Goed opdrachtgeverschap: bevorderen van afspraken

Sectorale afspraken over goed opdrachtgeverschap kunnen worden bevorderd. Het betreft bijvoorbeeld afspraken over arbeidsomstandigheden voor zzp'ers, opleidings- en keurmerkeisen voor zzp'ers die men inhuurt, toegang tot arbeidsgerelateerde zorg, arbeidsvoorwaarden in de keten van onderaannemers en zorgvuldigheid bij aanbesteden van opdrachten. De overheid speelt een stimulerende of faciliterende rol en heeft geen invloed op de uitkomst van deze afspraken. Wel kan de overheid als werkgever een voorbeeldfunctie vervullen. Afspraken over goed opdrachtgeverschap zijn per definitie niet bindend, maar dienen als richtsnoer voor partijen. Sectorale afspraken zijn niet handhaafbaar door de overheid. Een sectorale commissie kan eventueel toezien op de uitvoering van de afspraken en bemiddelend optreden. Als voorbeeld kan de Code Verantwoordelijk Marktgedrag voor de schoonmaak- en glazenwasserbranche, catering, beveiliging en uitzendbranche dienen. Deze code heeft geen betrekking op specifiek zzp'ers maar bevat wel sectorbrede afspraken over soortgelijke onderwerpen. Uitgangspunt is wel dat deze afspraken door partijen in de sector zelf worden gemaakt. Vanuit landelijk niveau kunnen deze wel worden bevorderd en gestimuleerd. Omdat de rol van de overheid beperkt is kent deze maatregel geen uitvoeringsbezwaren. Juridische randvoorwaarde is dat er geen strijdigheid is met het mededingingsrecht. Deze maatregelen kunnen tot gevolg hebben dat de bescherming van zzp'ers toeneemt. Omdat de verschillen tussen werknemers en zzp'ers ten aanzien van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden kleiner kunnen worden, kan dit inhuur van zzp'ers mogelijk minder aantrekkelijk maken, waardoor het beperkt negatieve gevolgen op de werkgelegenheid kan hebben.

2) *De positie van zzp'ers bij collectieve onderhandelingen versterken*

Het wettelijk kader kan zodanig worden uitgebreid dat zzp'ers collectief afspraken vastleggen over de minimumarbeidsvoorwaarden die zij in acht nemen bij het aannemen van opdrachten. De thans geldende wet op de cao biedt ruimte om in de cao afspraken te maken die betrekking hebben op de door de werkgever in acht te nemen arbeidsvoorwaarden bij de inhuur van zzp'ers. Deze cao-bepalingen hebben in principe als doel de arbeidsvoorwaarden van werkenden te beschermen. Momenteel geven sociale partners hier echter niet of nauwelijks invulling aan. Daarbij is er terughoudendheid omdat zzp-bepalingen in cao's volgens de ACM niet zijn toegestaan indien dit leidt tot een mededingingsbeperkend effect of wanneer zij gekwalificeerd kunnen worden als onderlinge ondernemersafspraken. Uitbreiding van deze mogelijkheden (bijvoorbeeld door ook zzp'ers zelf hierbij te betrekken) roept derhalve juridische vragen op in relatie tot het mededingingsrecht. Deze maatregelen kunnen tot gevolg hebben dat er minder ruimte ontstaat om neerwaarts te concurreren op de kosten voor arbeid en dat het inhuren van zzp'ers minder voordelen heeft ten opzichte van het inhuren van werknemers, omdat ze minder verschillen wat betreft arbeidsvoorwaarden. Dat maakt de inhuur van arbeid daardoor ook duurder, waardoor het beperkt negatieve gevolgen op de werkgelegenheid kan hebben.

3) *Inperken van arbeidskosten die voortvloeien uit cao's*
Sociale partners worden gestimuleerd om secundaire arbeidskosten die direct voortvloeien uit een cao, zoals inkomensregelingen, scholing en verlof in te perken. Dit kan door hierover met hen in gesprek te gaan, maar ook door bepaalde bovenwettelijke aanvullingen met overheidsbeleid te ontmoedigen, zie bijvoorbeeld maatregel 18. Deze maatregelen kunnen tot gevolg hebben dat het inhuren van werknemers minder nadelen heeft ten opzichte van het inhuren van zzp'ers, omdat ze minder verschillen wat betreft arbeidsvoorwaarden. Dat maakt de inhuur van arbeid daardoor ook goedkoper, waardoor het positieve gevolgen voor de werkgelegenheid kan hebben. Minder investeringen in (inter)sectorale scholing door sociale partners kan op termijn een nadelig arbeidsmarkteffect hebben.

6.1.2 Minimumbeloning

Om het verschil in behandeling tussen zelfstandigen en werknemers ten aanzien van minimumbeloningen te verkleinen zijn de volgende beleidsopties beschikbaar:

4) *Zzp'ers onder bereik van het wettelijke minimumloon brengen*
Het thans in de Eerste Kamer liggende voorstel tot uitbreiding van de Wml beperkt zich tot personen die niet werkzaam zijn in de uitoefening van beroep of bedrijf. Een groter deel van de zzp'ers kan onder het bereik van de Wml worden gebracht, bijvoorbeeld door de wet van toepassing te verklaren op allen die arbeid verrichten. Deze verdere uitbreiding zou er op neerkomen dat ook de groep die wel werkt in de uitoefening van beroep of bedrijf onder de Wml wordt gebracht. Het minimum tarief zal in de praktijk echter moeilijk vast te stellen zijn bij zzp'ers die op stuks- of all-inbasis factureren. Dat geldt voor zzp'ers die producten aanbieden, maar ook voor zzp'ers die diensten aanbieden. Voor de handhaving door de Inspectie SZW moet dan een betrouwbare urenadministratie beschikbaar zijn en de juistheid van een urenadministratie is in de praktijk nauwelijks controleerbaar. Deze uitvoeringsproblematiek bestaat nu al bij de handhaving van het Wml onder werknemers, maar het wordt meer zichtbaar als de hoofdregel wordt dat iedere zelfstandige die arbeid verricht voor een ander recht krijgt op het Wml. Ook de juridische houdbaarheid van het uitbreiden van de Wml naar ondernemers is twijfelachtig doordat deze op gespannen voet staat met de EU-dienstenrichtlijn (FNV/Kiem arrest). Invoering is niet op korte termijn mogelijk, gegeven de vele uitwerkingsvragen die deze maatregel met zich meebrengt. Mocht de maatregel wel effectief kunnen worden uitgevoerd, dan leidt dit tot hogere lasten op arbeid van zelfstandigen en daarmee tot een negatief effect op werkgelegenheid en economische ontwikkeling. Wel neemt de koopkracht van zelfstandigen in dat geval toe.

5) *Het verlagen van het wettelijk minimumloon voor werknemers*
Het kostenverschil tussen een zzp'er en een werknemer aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan verkleind worden door het verlagen van het niveau van het Wml of door een bevriezing van de hoogte gedurende één of meerdere jaren. Een lager bruto minimumloon vergroot in theorie de baankansen voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, voor wie de verplichte loonkosten nu hoog zijn ten opzichte van de individuele productiviteit. De omvang van dit effect is afhankelijk van de mate waarin de minimum loonschalen in cao's worden aangepast; de minimumbeloning wordt voor veel werknemers niet bepaald door het Wml, maar door de minimum loonschalen in hun cao. Bij een eventuele verlaging van het Wml moet rekening gehouden worden met ILO-verdrag nr. 131. Verlaging van het Wml gaat gepaard met negatieve inkomenseffecten voor werkenden op Wml-niveau en uitkeringsgerechtigden doordat de hoogte van veel uitkeringen (AOW, Participatiewet, Wajong, IOAZ, IOAW, Anw en TW) afgeleid is van het (referentie-) minimumloon. De lagere uitkeringen en lagere arbeidskosten leiden tot meer werkgelegenheid en economische groei. De sociale bescherming van zowel werknemers als mensen met een uitkering neemt af.

6) *Ontmoedigen van laagste loonschalen boven het wettelijk minimumloon*
In de meeste gevallen vormt het minimum cao-loon en niet het wettelijk minimumloon de feitelijke minimumbeloning van werknemers. Gemiddeld bevindt het minimum cao-loon zich 1,4 procent

boven het minimumloon (SZW, 2014). Om het kostenverschil van een zzp'er en een werknemer aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verkleinen, kan het minimum cao-loon worden verlaagd. Naast de algemene optie om bepaalde cao-afspraken te ontmoedigen kan de regering wettelijk verplichten de laagste loonschalen op Wml-niveau te laten beginnen. Aandachtspunt is de relatie met de ILO-verdragen waarin de onderhandelingsvrijheid rondom de totstandkoming van cao's van sociale partners wordt geborgd. De maatregel leidt tot lagere arbeidskosten. Dit leidt tot meer werkgelegenheid en economische groei.

6.1.3 Ontslagbescherming

Om het verschil tussen zelfstandigen en werknemers te verkleinen zijn meerdere opties denkbaar ten aanzien van de ontslagbescherming. Met de Wet werk en zekerheid (Wwz) is recent een hervorming van het ontslagrecht in gang gezet die per 1 juli 2015 in werking treedt. De beleidsopties zouden daarom afhankelijk kunnen worden gemaakt van de evaluatie van de Wwz.

7) Het afschaffen van de preventieve toets

Een optie is om de preventieve toets af te schaffen. De overgang naar een repressieve toets op ontslag kan leiden tot minder lasten voor werkgevers bij ontslag. Als ontslag sneller en eenvoudiger kan plaatsvinden draagt dit bij aan het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt. Een dergelijke stelselwijziging vergt een grote wetswijziging en kost enkele jaren voorbereiding. Het leidt tot een grotere belasting voor de rechterlijke macht. Ook zonder preventieve toets blijven juridische procedures achteraf mogelijk, omdat voor toelaatbaar ontslag een redelijke grond moet zijn, waardoor een werkgever het ontslag moet kunnen (blijven) onderbouwen. In een repressief stelsel zal de rechter hieraan achteraf toetsen, zoals thans vooraf door UWV of kantonrechter. Of met deze beleidsoptie het aantrekkelijker wordt om werknemers aan te nemen (in plaats van zzp'ers) is dan ook de vraag, waarbij bovendien de voordelen van de preventieve toets verloren gaan: enerzijds zorgvuldigheid en anderzijds zekerheid vooraf voor de werkgever en werknemer dat het ontslag toelaatbaar is. Ook worden op dit moment de lasten van een preventieve toets in veel gevallen reeds gemeden door ontslag met wederzijds goedvinden, zodat de relatief 'lastiger' gevallen resteren die eerder de gang naar de rechter zullen maken bij schrappen van de preventieve toets.

8) Verlaging van de transitievergoeding en maximeren van de billijke vergoeding

De transitievergoeding volgt uit de wet en is gemaximeerd op 75 duizend euro of een jaarsalaris als dat hoger ligt. De opbouw bedraagt eenderde maandsalaris over de eerste 10 jaar van het dienstverband en voor de jaren erna een half maandsalaris per dienstjaar. De kosten van ontslag kunnen (verder) worden verlaagd door een lager maximum te hanteren bijvoorbeeld 50 duizend euro of maximaal een jaarsalaris. Het effect hiervan is waarschijnlijk beperkt, omdat werknemers (gezien de beperkte opbouw) niet snel aan het maximum geraken. De opbouwsystematiek kan bijvoorbeeld worden verlaagd door uit te gaan van eenderde maandsalaris over de gehele duur van het dienstverband. Ten slotte kan de billijke vergoeding, die de rechter bij ernstige verwijtbaarheid van de werkgever bij ontslag (naast de transitievergoeding) kan toekennen, worden gemaximeerd op een jaarsalaris. Dit biedt ook meer houvast voor het beëindigen van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden, en vermindert mogelijk de neiging om naar de rechter te stappen. Deze maatregel vermindert de bescherming bij ontslag van werknemers. Ontslag wordt goedkoper en daarmee gemakkelijker, wat bijdraagt aan het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt en mogelijk aan de productiviteit: werknemers komen eerder terecht op de plek waar zij het meest productief zijn. Hierbij raakt verlagen van het maximum met name werknemers met een laag inkomen voor wie de transitievergoeding nu hoger kan worden dan een jaarsalaris en raakt verlagen van de opbouwsystematiek met name werknemers met een lang dienstverband.

9) Verruiming van de ketenbepaling

Per 1 juli 2015 wordt met invoering van de Wwz de periode waarna een vast contract ontstaat (bij elkaar opvolgende tijdelijke contracten), verkort van drie naar twee jaar. Ook worden tijdelijke contracten als opvolgend gezien als zij elkaar met een tussenpoos van zes maanden (in plaats van drie) of minder opvolgen. Bij cao kan worden afgeweken van de ketenbepaling als het

uitzendovereenkomsten betreft, of als het werken met tijdelijke contracten gegeven de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering noodzakelijk is, waarbij het aantal contracten ten hoogste kan worden gesteld op zes (in plaats van drie) in een periode van vier jaar (in plaats van twee). Verruiming van de ketenbepaling maakt flexwerkers aantrekkelijker ten opzichte van de inhuur van zzp'ers. Hiertoe zijn meerdere opties: de periode van twee jaar verlengen, de tussenpoos verkorten, of vastleggen dat bij cao de ketenbepaling verder kan worden verruimd voor zover het arbeid betreft die per definitie maar gedurende een deel van het jaar kan worden verricht (seizoensarbeid). Het verruimen van de ketenbepaling is een versoepeling van de ontslagbescherming en is daarmee negatief voor bescherming van werknemers, en positief voor het aanpassingsvermogen, de productiviteit en de economische groei.

6.1.5 Arbowet/ATW

Om het verschil in behandeling van zzp'ers en werknemers op het gebied van Arbowet en ATW te verkleinen kan worden gekeken de bescherming van zzp'ers voor een gezonde en veilige werkomgeving worden uitgebreid of kan bezien worden welke werknemers deze bescherming niet (meer) nodig hebben. Daarbij moet worden bedacht dat de Arbowet vrijwel volledig is gebaseerd op Europese Richtlijnen. Concrete beleidsopties in dit verband zijn:

10) De reikwijdte van de Arbowet verder uitbreiden naar zzp'ers en opdrachtgevers
De Arbowet is nu van toepassing op werknemers en op zzp'ers die onder gezag werken. De huidige Arbowet is daarnaast gedeeltelijk van toepassing op zzp'ers die niet onder gezag werken maar die op de werkplek samenwerken met anderen of bij ernstige risico's en gevaar voor derden. Door aanpassing van de Arbowet kan de reikwijdte worden uitgebreid naar alle zzp'ers. Dit is conform het advies van de SER in 2011. Daarmee ontstaat een gelijk beschermingsniveau tussen werknemers en zzp'ers en wordt concurrentie op arbeidsomstandigheden voorkomen. De maatregel is niet in te voeren voor juli 2016. Handhaving zal uitgebreid moeten worden wanneer de Arbowet van toepassing wordt op alle zzp'ers. Zzp'ers individueel controleren is zeer arbeidsintensief en leidt tot extra uitvoeringslasten voor de Inspectie SZW. Voordeel van bovenstaande maatregelen is dat meer bescherming geboden wordt, waardoor er mogelijk (iets) minder ongevallen en nadelige gevolgen voor de gezondheid optreden en er mogelijk minder beroep zal worden gedaan op sociale voorzieningen en gezondheidszorg. Uitbreiding van de Arbowet is, met name voor zzp'ers met een slechte onderhandelingspositie, alleen zinvol wanneer dit gepaard gaat met meer verantwoordelijkheid voor opdrachtgevers op het gebied van arbeidsomstandigheden. Dit kan in de gevallen waarin opdrachtgevers de randvoorwaarden bepalen, zoals door de inzet van arbeids- en beschermingsmiddelen (zoals het beschikbaar stellen van een steiger en bereikbaarheidsvoorzieningen). Het gaat niet om alle opdrachtgevers. Zo wordt in de arboregels voor de bouw nu onderscheid gemaakt tussen de opdrachtgever/consument en de professionele opdrachtgever. De eerste groep blijft buiten beeld. Aanpassing van regelgeving om verantwoordelijkheid bij opdrachtgevers te leggen vraagt nadere verkenning en tijd. Invoering is dan niet voor 2017 mogelijk. Wel kan eerder met een stimulerende aanpak worden gestart. Deze maatregel leidt tot nalevingskosten voor opdrachtgevers en heeft een beperkt negatief effect op de werkgelegenheid.

11) De reikwijdte van de Arbeidstijdenwet verder uitbreiden naar zzp'ers
De ATW is in principe alleen van toepassing op werknemers en zzp'ers die onder gezag werken, en op zzp'ers die arbeid verrichten waarbij gevaar voor derden aanwezig is. Theoretisch is het mogelijk de wet te wijzigen en van toepassing te verklaren op alle zzp'ers, maar het lijkt niet gewenst om zo ver te gaan. Nederland zou in dat geval het enige EU-land zijn waar een zelfstandige ondernemer niet zelf mag bepalen hoeveel uren hij werkt. Ook is er nog het praktische bezwaar dat handhaving van de naleving van de ATW door de alleenwerkende zelfstandige, zeker als hij alleen werkt, lastig is aangezien de eigen registratie van arbeids- en rusttijden de basis vormt voor handhaving door de Inspectie SZW. Het is niet realistisch te veronderstellen dat de zelfstandige zijn eigen overtredingen van de ATW registreert, opdat hij bij controle door de inspectie een boete opgelegd kan krijgen. Een realistischere mogelijkheid is de uitbreiding van de ATW te beperken tot die zzp'ers die samen met anderen op een arbeidsplaats werken. Een andere

mogelijkheid is een uitbreiding van de ATW naar die zzp'ers die met patiënten of cliënten werken, op basis van het reeds bestaande principe van 'risico voor derden'. In overleg met de sector zou bezien kunnen worden welke mogelijkheden er zijn, maar ook de effecten zouden goed in kaart moeten worden gebracht. Evenals uitbreiding van de Arbowet zal deze maatregel met name voor zzp'ers met een slechte onderhandelingspositie gepaard moeten gaan met meer verantwoordelijkheid voor opdrachtgevers.[43] De maatregel is niet uitvoerbaar voor juli 2016. Er is meer handhaving nodig met uitbreiding van de reikwijdte naar zzp'ers, waarbij geldt dat ATW-inspecties arbeidsintensiever zijn dan arbo-inspecties.

12) Algemene versoepeling van de ATW voor werknemers[44]
De ATW wordt waar mogelijk versoepeld. De ATW is verder uitgewerkt dan op grond van Europese richtlijnen nodig is, waardoor verdere deregulering mogelijk is. Wanneer de ATW wordt versoepeld wordt het beschermingsniveau van werknemers meer vergelijkbaar met dat van zzp'ers. Het leidt tot minder bescherming van werknemers met mogelijk beperkt negatieve effecten op de veiligheid en de gezondheid op de langere termijn. Doordat het verschil in bescherming tussen zzp'ers en werknemers wordt verkleind, zal een opdrachtgever mogelijk vaker kiezen voor het in dienst nemen van werknemers. De effecten van de versoepeling op de economische groei en werkgelegenheid zijn naar verwachting beperkt positief.

13) Sectorspecifieke versoepeling van de ATW voor werknemers ('maatwerk').
Er zijn weinig signalen dat momenteel in het algemeen een structurele verstorende werking uitgaat van de ATW. Beter dan een algemene versoepeling van de ATW, is dan ook deze versoepeling te beperken tot die sectoren waar zich wel knelpunten voordoen, middels sectoraal overleg. Dit zou kunnen leiden tot sectorspecifieke regelgeving, die zo is opgezet dat werknemers en werkgevers in overleg bij 'collectieve regeling' kunnen afspreken welke normen uit de ATW binnen hun branche zij van toepassing willen laten zijn. Dit kan de cao zijn, maar ook een schriftelijke overeenstemming tussen werkgever en het medezeggenschapsorgaan (OR of pv). Wel zal er altijd een bepaald minimumniveau van bescherming blijven, waarvan niet afgeweken kan worden. De arbeidstijdenregelgeving kent deze 'dubbele normstelling' reeds (basisnormen, waarvan niet afgeweken kan worden en aanvullende normen, waarvan dat wel kan).[45] Doordat het verschil met werknemers wordt verkleind, zal een opdrachtgever in de betreffende sectoren mogelijk vaker kiezen voor het in dienst nemen van werknemers. De effecten van deze sectorspecifieke versoepeling op de economische groei en werkgelegenheid zijn naar verwachting zeer beperkt positief.

6.2 Sociale zekerheid

6.2.1 Verplichtingen bij ziekte

Om het verschil in behandeling tussen zelfstandigen en werknemers bij ziekte te verkleinen kan het eigen risico van zelfstandigen worden verlaagd, kunnen de (financiële) verplichtingen van werkgevers worden verlaagd of het eigen risico van werknemers worden verhoogd. Concrete beleidsopties die hierop aangrijpen zijn:

14) Verkorten van de loondoorbetalingsplicht
De loondoorbetalingsverplichting en de wachttijd voor de WIA kan via een wetswijziging worden verkort naar een jaar. De ontslagbescherming wordt dan eveneens ingekort naar een jaar en

---

[43] Het gaat niet om alle opdrachtgevers (zo wordt in de arboregels voor de bouw nu onderscheid gemaakt tussen opdrachtgever/consument en commerciële opdrachtgever. De eerste blijft buiten beeld).
[44] De nationale kop bij de Arbowet is tot een minimum beperkt. Op een aantal terreinen zijn nationale regels bewust gesteld vanuit het grote belang van gezond en veilig werken, zoals de nationale regelgeving ten aanzien van asbest, duiken en psychosociale arbeidsbelasting. Schrappen van de nationale kop in de Arbowet is hier om deze reden niet als optie beschreven.
[45] Zo werkt men in de offshore mijnbouw bij voorkeur 2 weken op/2 weken af, hetgeen botst met de wettelijke ATW eis van een wekelijkse rust.

hetzelfde geldt voor de maximale duur van vangnet-ZW. Invoering van deze maatregel stuit niet op onoverkomelijke juridische bezwaren en uitvoeringsbezwaren, maar er moet wel rekening worden gehouden met de invoeringstermijn. Na 1 jaar ziekte worden tussen de 55 en 80 duizend zieke werknemers met loondoorbetaling getoetst aan de WIA en hiervoor is een substantieel aantal extra keuringsartsen nodig. Het is nog onduidelijk op welke termijn een dergelijke voor het UWV arbeidsintensieve toets uitvoeringstechnisch haalbaar is. De uitvoeringskosten nemen sterk toe, zowel vanwege de extra keuringen als de groei van het aantal WIA-uitkeringen. De verwachting is dat de jaarlijkse instroom in de WIA fors toeneemt, naar schatting met jaarlijks ruim 8 duizend personen. Ook vindt er een schuif plaats van een jaar loondoorbetaling naar de WIA. Structureel is hierdoor sprake van 2,0 miljard euro aan extra WIA-lasten per jaar. Daarnaast is er sprake van weglek (AO-tegemoetkoming en Toeslagen Wet) en uitvoeringskosten wat tezamen leidt tot circa 0,2 miljard aan extra overheidsuitgaven. Hiertegenover staat dat de loondoorbetalingslasten in het tweede ziektejaar komen te vervallen (1,3 miljard euro). In het tweede ziektejaar is voortaan immers sprake van een WIA-uitkering. Omdat de WIA premiegefinancierd is, vertaalt dit zich in principe in hogere premies en per saldo een lastenverzwaring voor werkgevers. De verwachting is dat de werkgeverslasten per saldo uiteindelijk eerder zullen toenemen dan afnemen met ongeveer 0,8 miljard euro. Per saldo wordt het kostenverschil tussen werknemers en zzp'ers op macroniveau daarmee groter. Wel kunnen (met name kleine of risicoaverse) werkgevers de verschuiving van directe verplichtingen naar collectieve lasten als positief ervaren. Loondoorbetaling, maar ook de WIA-uitkering, wordt vaak bovenwettelijk aangevuld. Het is afhankelijk van de mate waarin bovenwettelijke wordt aangevuld of het verkorten van de loondoorbetalingsverplichting leidt tot lagere inkomens voor zieke werknemers. Wel wordt de periode waarin de werknemer een loongerelateerd inkomen heeft één jaar korter bij het verkorten van de loondoorbetalingsplicht. Enerzijds stromen er meer mensen in de WIA in. Anderszijds stroomt een gedeelte van de werknemers, die wel het tweede jaar loondoorbetaling had ontvangen, niet de WIA in bij verkorting van de loondoorbetaling, omdat ze minder dan 35 procent arbeidsongeschikt blijken te zijn. Ze kunnen dan (bij de eigen of een andere werkgever) het werk hervatten. Indien ze aan de daarvoor geldende voorwaarden voldoen kunnen ze eventueel aanspraak maken op WW en bijstand. In deze gevallen gaan zij er vaak in inkomen op achteruit. Dit negatieve inkomenseffect prikkelt wel tot meer individuele re-integratie inspanningen van de werknemer, maar weegt naar verwachting niet op tegen de afnemende re-integratie inspanningen van de werkgever. Naar verwachting neemt de werkgelegenheid af, doordat de toegenomen instroom in de WIA leidt tot een lager arbeidsaanbod.

15) *Toets op ziektecriterium na eerste jaar loondoorbetalingsplicht*
Om de balans tussen werkgevers- en werknemersprikkels meer in evenwicht te brengen, kan – analoog aan de ZW – na één jaar ziekte door het UWV worden getoetst of een zieke werknemer meer of minder dan 35 procent arbeidsongeschikt is. In het eerste geval heeft de betrokken werknemer nog (maximaal) één jaar recht op loondoorbetaling. In het tweede geval eindigt het recht op loondoorbetaling voor de betrokken werknemer. Hij kan wel recht hebben op een WW- of bijstandsuitkering, indien hij aan de daarvoor geldende voorwaarden voldoet. Verder is van belang dat deze werknemer niet kan worden ontslagen vanwege het bestaande ontslagverbod van twee jaar. Dit brengt mee dat de werkgever nog steeds verplicht is om hem te re-integreren, terwijl een financiële prikkel daartoe ontbreekt. De werknemer loopt het risico dat zijn loondoorbetaling in het tweede jaar wordt stopgezet en heeft dus meer belang bij snelle re-integratie. Invoering van deze maatregel stuit niet op onoverkomelijke juridische en uitvoeringsbezwaren, maar er moet wel rekening worden gehouden met een invoeringstermijn. Deze maatregel vergt een extra toetsing van tussen de 55 en 80 duizend zieke werknemers en hiervoor is een substantieel aantal extra keuringsartsen nodig. Het is nog onduidelijk of een dergelijke voor het UWV arbeidsintensieve toets uitvoeringstechnisch haalbaar is op korte termijn. Naar verwachting neemt het aantal werknemers met recht op loondoorbetaling in het tweede ziektejaar met 40 tot 50 procent af. Dit resulteert in een afname van de loondoorbetalinglasten voor werkgevers van circa 400 miljoen euro. De jaarlijkse uitvoeringskosten hiervan worden geschat op 55 miljoen euro. Er is sprake van een uitverdieneffect van ongeveer 30 miljoen euro door een hoger beroep op bijstand en WW. Voor de 35- groep betekent dit een achteruitgang in hun inkomensbescherming en koopkracht. Door de daling van de werkgeverslasten en het feit dat de WIA-instroom niet toeneemt, neemt de

structurele werkgelegenheid toe. Bijkomend effect van deze maatregel is dat de werknemersrechten van vangnetters en vaste werknemers gelijk worden getrokken. Optioneel zou ervoor gekozen kunnen worden om dan ook de re-integratie-inspanningen van werkgevers voor werknemers die worden afgewezen voor het tweede jaar loondoorbetaling te toetsen. De sanctie bij onvoldoende inspanningen zou een extra jaar loondoorbetaling kunnen zijn. Na dat jaar wordt de werknemer getoetst voor de WIA, maar wordt niet nogmaals een poortwachtertoets uitgevoerd. Deze optie is niet meegenomen in de beschreven effecten.

16) *Verzekeren tweede jaar loondoorbetaling kleine werkgevers*
Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van loondoorbetaling bij ziekte in het terugdringen van instroom in de WIA minder effectief is bij kleine werkgevers (Sonsbeek en Gradus, 2012). Een mogelijke verklaring ligt in de beperkte mogelijkheden en kennis over preventie en re-integratie en de constatering dat bij kleine ondernemingen het ziekteverzuim al wordt beperkt door andere factoren, zoals sociale cohesie. Bij kleine bedrijven knelt de loondoorbetaling juist sterker, omdat het verzuim meer afhankelijk is van toeval en investeringen in re-integratie en preventie duurder zijn vanwege het ontbreken van schaalvoordelen. De verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten ligt bij kleine werkgevers mogelijk minder optimaal. De loondoorbetalingsplicht kan hierbij een drempel zijn voor zzp'ers om personeel in dienst te nemen. Bij de vormgeving van de loondoorbetalingplicht kan rekening gehouden worden met de omvang van de werkgever. In deze variant worden aan de kleine werkgever (tot 10 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer) de wettelijke lasten aan loondoorbetaling in het tweede ziektejaar vergoed via een verplichte, publieke verzekering. Kleine werkgevers dragen hier een sectorale premie voor af. Ook worden in dit tweede jaar de re-integratieverplichtingen overgeheveld naar het UWV. Deze maatregel treft een groot deel van de werkgevers (84 procent), maar slechts een beperkt deel van de werknemers (10 procent van de loonsom). Een nadeel van deze variant is dat een nieuw systeem wordt geïntroduceerd, waarbij een werkgever gedurende het eerste jaar ziekte eigenrisicodrager is, het tweede jaar publiek verzekerd en vanaf het derde jaar (WGA) kan kiezen tussen publiek verzekerd of eigenrisicodrager zijn. 16,5 procent van de kleine werkgevers is eigenrisicodrager in de WGA. Het verplichte karakter kan worden verzacht door het introduceren van een opt-out. Dat zou echter tot averechtse selectie kunnen leiden, waardoor een stabiele premie en houdbare verzekering lastig worden. Voor werkgevers die zich rond de grens van tien maal het gemiddeld premieplichtig loon bevinden ontstaan mogelijk onvoorziene gedragsreacties. Er komen extra taken bij voor het UWV. Aandachtspunt is dat ongeveer 80 procent van de kleine werkgevers op dit moment privaat verzekerd is voor het tweede (en eerste) jaar loondoorbetaling bij ziekte. Dit gedeelte van de markt wordt dan publiek gemaakt. Bovendien wordt de markt voor verzekering van het loondoorbetalingsrisico in het eerste jaar minder aantrekkelijk voor verzekeraars, doordat hun sturingsmogelijkheden worden beperkt. Deze maatregel vergt (evenals de eerdere maatregelen) een wetswijziging. Invoering voor 2017 is in elk geval niet mogelijk. De uitvoeringskosten zijn nog niet bekend, maar liggen naar verwachting rond de 2 miljoen euro per jaar. De instroom in de WIA neemt mogelijk licht toe doordat de prikkels voor werkgevers afnemen om te re-integreren. Naar verwachting gaat het om 15 miljoen euro aan extra WIA-lasten per jaar. Ook zal het ziekteverzuim mogelijk iets toenemen in het tweede ziektejaar. Dat effect wordt geschat op maximaal 3 miljoen euro per jaar. De jaarlijkse uitkeringslasten van de nieuwe regeling bedragen ongeveer 150 miljoen euro. Dit bedrag kan gezien worden als een schuif van privaat gefinancierde loondoorbetalingslasten naar publiek gefinancierde lasten. Voor werknemers verandert er niets in directe zin. Wel zal hun werkgever zich mogelijk minder inspannen voor hun re-integratie, vanwege minder financiële prikkels. Het effect op de werkgelegenheid zal naar verwachting beperkt zijn: de risico's nemen beperkt af, de lasten nemen beperkt toe. Het is mogelijk deze maatregel te combineren met maatregel 15.

17) Aanpassen Wet Verbetering Poortwachter (WVP)
De Wet Verbetering Poortwachter bevat verplichtingen voor werkgever en werknemer ten behoeve van spoedige werkhervatting, zoals het opstellen van een probleemanalyse en plan van aanpak, het bijhouden van een re-integratiedossier en een evaluatie na één jaar. Deze verplichtingen hebben geleid tot een gedaalde instroom in de WIA – en hiermee lagere lasten voor werkgevers -,

maar hebben ook negatieve gevolgen. Werkgevers lopen grote risico's wanneer hun werknemer ziek wordt. Uit onderzoek (Panteia, 2015) blijkt dat de re-integratieverplichtingen - meer dan loondoorbetaling - gezien wordent als het grootste knelpunt. Het is mogelijk om knelpunten ten aanzien van re-integratieverplichtingen te verminderen en zo het in dienst nemen van werknemers aantrekkelijker te maken. Bijvoorbeeld door het mogelijk te maken de (re-integratie-inspanningen voor een) zieke werknemer over te dragen aan de verzekeraar, wanneer re-integratie eerste spoor niet lukt. Hiervoor is een wetswijziging noodzakelijk. Ook zou er de mogelijkheid kunnen komen voor werkgevers om bij het UWV een verkorte IVA-toets aan te vragen, zoals dit nu ook al bestaat voor werknemers. De verwachting is dat genoemde beperkte aanpassingen van de WVP een beperkt effect hebben op werkgeverslasten, de WIA-instroom en de werkgelegenheid. Dit verandert bij meer drastische aanpassingen van de WVP. Uit analyses van Van Sonsbeek en Gradus (2012) blijkt dat de instroomkans in de WAO met 22 procent is gedaald als gevolg van de WVP. Het is daarmee aannemelijk dat het vergaand inperken van de verplichtingen zal leiden tot een duidelijk hoger ziekteverzuim, een hogere instroom in arbeidsongeschiktheid en een toename van de WIA-uitgaven.

18) Bovenwettelijke aanvullingen bij loondoorbetaling bij ziekte beperken
Het wettelijke minimumniveau van de loondoorbetaling bij ziekte is 140 procent over twee jaar (70 procent per jaar). Door bindende cao-afspraken betalen werkgevers over twee jaar vaak cumulatief 170 procent of meer (vaak 100 procent in eerste jaar), waardoor de (verwachte) arbeidskosten toenemen. Er gaat ongeveer 3,7 miljard euro in deze bovenwettelijke aanvullingen om (in termen van loonkosten). Uit onderzoek van Panteia (2015) blijkt dat werkgevers vaak niet weten welk gedeelte bovenwettelijk is en welk gedeelte wettelijk verplicht. Ze geven aan percentages van het loon door te willen betalen bij ziekte, die dicht bij het wettelijk verplichte minimum liggen. Cao-afspraken zijn de verantwoordelijkheid van sociale partners. Het verbieden van bovenwettelijke aanvullingen of het onverbindend verklaren van cao's waarin deze zijn opgenomen is volgens ILO-verdragen nummer 87 en 98 in strijd met de collectieve onderhandelingsvrijheid. Daarom worden hieronder opties beschouwd die op een andere manier bovenwettelijke aanvullingen ontmoedigen.

- *Afspraken met sociale partners om bovenwettelijke aanvullingen te beperken*: Met sociale partners kan in gesprek getreden worden om bovenwettelijke aanvullingen te beperken.
- *Niet algemeen verbindend verklaren (avv'en) van specifieke bepalingen*: Door bepalingen die de loondoorbetaling bij ziekte bovenwettelijk aanvullen niet algemeen verbindend te verklaren, ontstaat voor de cao-gebonden werkgevers een concurrentienadeel ten opzichte van niet cao-gebonden werkgevers. Daarbij gaat het om ongeveer 15 procent van de werkgevers. Dit zou ertoe kunnen leiden dat het maken van cao-afspraken over bovenwettelijke aanvullingen minder aantrekkelijk wordt. Een dergelijke inzet van het instrument avv stuit mogelijk op bezwaren omdat het ingrijpt op in de collectieve onderhandelingsvrijheid. Er vindt op dit moment slechts een marginale toetsing plaats van de cao-bepalingen waarvoor avv wordt verzocht. Er vindt alleen een toets plaats om te bezien of cao-bepalingen in strijd zijn met het recht. Deze beleidsoptie verandert de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners en betekent dat bij elke cao politieke discussie kan ontstaan over welke delen te avv-en. Dit brengt risico's met zich mee voor de houdbaarheid van het instrument.
- *Fiscale ontmoediging:* Na invoering van de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (Wet VPL, 2005) worden uitkeringen die dienen ter overbrugging van de periode tot de feitelijke ingangsdatum van een pensioenregeling extra belast met een eindheffing van 52 procent. Bovenwettelijke aanvullingen in cao's zouden op vergelijkbare wijze belast kunnen worden. Daarvoor moet dan een wettelijke basis gecreëerd worden. Ook deze variant maakt het maken van bovenwettelijke afspraken minder aantrekkelijk. De uitvoering van deze fiscale ontmoediging door de Belastingdienst is complex, omdat alle cao-afspraken in kaart moeten worden gebracht, alle ziektegevallen moeten worden gemeld, op basis van de polisadministratie voor elk ziektegeval de hoogte van de loondoorbetaling moet worden vastgesteld en de juridische haalbaarheid van het fiscaal ontmoedigen van een algemeen verbindend verklaarde cao onbekend is. Deze

maatregel raakt ook werkgevers en werknemers die middels het avv-instrument aan een cao zijn gebonden, tenzij ook gekozen wordt voor selectief algemeen verbinden verklaren.

- *Anticumulatie met WIA-uitkering*: Een mogelijkheid zou kunnen zijn om bovenwettelijke aanvullingen tijdens de periode van ziekte in mindering te brengen op de WIA-uitkering die na twee jaar ziekte ingaat. Van een dergelijke maatregel kan een preventief effect uitgaan. Dit brengt uitvoeringskosten mee voor het UWV. Ook bij deze maatregel worden werkgevers en werknemers geraakt die middels avv aan een cao zijn gebonden, tenzij ook gekozen wordt voor selectief algemeen verbinden verklaren.
- Een verdergaande optie zou zijn om de toegang tot de WIA te blokkeren indien de werknemer in het eerste ziektejaar meer aan loon en/of uitkering heeft ontvangen dan waar hij wettelijk gezien recht op heeft. Hieraan kleven nadelen, zoals mogelijke opting-out, onevenredige financiële gevolgen (reeds één euro aan bovenwettelijke aanvulling betekent dat geen recht op een uitkering ontstaat) en een aparte arbeidsongeschiktheidsverzekering tegen loonverlies als gevolg van arbeidsongevallen of beroepsziekten is nodig vanwege ILO-verdrag nr. 121.

Een eventuele beperking van bovenwettelijke aanvullingen heeft twee tegenstrijdige effecten ten aanzien van het ziekteverzuim. Voor werkgevers vermindert de financiële prikkel voor re-integratie en preventie en voor werknemers neemt deze prikkel juist toe. Uit eerdere onderzoeken is niet eenduidig af te leiden welk effect groter is. Als bovenwettelijke aanvullingen beperkt worden heeft dat een negatief effect op de bescherming van werkenden. Het effect op werkgelegenheid is positief, omdat een beperking van bovenwettelijke aanvullingen zich vertaalt in lagerekosten voor werkgevers. Omdat het bovenwettelijke aanvullingen betreft, is er geen direct effect op de overheidsfinanciën. Of de vrijgevallen middelen meer ten goede komen aan werkgevers of werknemers is afhankelijk van de onderhandelingspositie van beide partijen.

6.2.2 Arbeidsongeschiktheid

Onderstaande beleidsopties grijpen aan op het verschil in verzekering tegen arbeidsongeschiktheid (AO) tussen zelfstandigen en werknemers. Het doel van deze maatregelen is het verminderen van institutionele verstoringen en/of het vergroten van bescherming van zelfstandigen. Om institutionele verstoringen te verminderen, dient gekozen worden voor generieke, verplichte maatregelen. Maatregelen rondom het beter toegankelijk maken van de AO-verzekeringen voor zelfstandigen dragen vooral bij aan het tweede doel: het vergroten van de bescherming van zelfstandigen.

19) Verplichte AO voor zzp'ers op Wml-niveau

Er kan een verplichte AO-verzekering met een uitkeringsniveau van maximaal 70 procent Wml (wettelijk minimumloon) worden ingevoerd voor zelfstandigen (IB-ondernemers, dga's en werkenden met resultaat uit overige werkzaamheden). Deze verzekering gaat in na een ziekteperiode van twee jaar. Verschillen met de voormalige WAZ zijn dat deze AO-verzekering geen franchise kent in de premieheffing en de premie- en uitkeringsgrondslag wel aan elkaar gelijk zijn. Hiermee worden de voornaamste draagvlakproblemen ondervangen. Premiebetaling geschiedt door een verplichte bijdrage van het premiepercentage maal het minimumloon, dan wel de winst als die lager is dan het minimumloon (waarbij in het laatste geval de dekking ook beperkt is tot 70 procent van de winst). De verplichte verzekering gaat gelden voor zowel startende als bestaande zelfstandigen. De uitvoering wordt belegd bij het UWV (uitkeringsverstrekking) en de Belastingdienst (premie-inning). De maatregel stuit op voorhand niet op juridische of uitvoeringstechnische onoverkomelijkheden. Een aandachtspunt met betrekking tot het verzuimrisico is dat door het ontbreken van een werkgever een belangrijke actor die bijdraagt aan verzuimbeperking in de WIA ontbreekt. Aandachtspunt is verder dat een deel van de huidige zelfstandigen al een private verzekering heeft afgesloten of recht heeft op een uitkering van een private verzekeraar. Deze polissen zullen aangepast of beëindigd moeten worden, zodat zelfstandigen zich niet (gedeeltelijk) dubbel verzekeren voor het AO-risico. Het eerst mogelijke invoeringsmoment is circa 3 jaar nadat politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het wetstraject kost circa 2 jaar en naar verwachting is zeker een jaar nodig om de systemen bij Belastingdienst en UWV aan te passen. Het implementatietraject kan deels parallel lopen aan het

wetstraject, met ingangsdatum op 1 januari. Deze verplichte AO-verzekering op maximaal Wml-niveau kost structureel 1,25 miljard euro, gefinancierd uit premiebetalingen. De maatregel heeft daarmee geen direct effect op het EMU-saldo. De arbeidskosten van een zelfstandige nemen toe doordat alle zelfstandigen verplicht verzekerd zijn. De verplichte premie heeft een negatief inkomenseffect voor zelfstandigen en/of een verhogend effect op de tarieven van zelfstandigen, maar daar staat tegenover dat de inkomensbescherming toeneemt. Doordat alle zelfstandigen verplicht verzekerd zijn vindt er geen concurrentie plaats op de arbeidsvoorwaarde arbeidsongeschiktheidsverzekering. Deze beleidsoptie kent negatieve effecten op werkgelegenheid en economische ontwikkeling, voornamelijk vanwege een hoger verzuim en gemiddeld hogere lasten op arbeid van zelfstandigen. De ZW-verzekering blijft beschikbaar als vrijwillige verzekering en desgewenst kunnen zelfstandigen zich privaat bijverzekeren ten aanzien van de AO-dekking. Indien aanvullend wordt gekozen voor een verplichte ZW-verzekering voor zelfstandigen op maximaal 70 procent Wml-niveau met een eigenrisicoperiode van 8 weken, zoals in de private markt het meest gebruikt wordt, dan kost dit aanvullend 500 miljoen euro, gefinancierd uit premie-inkomsten. Net als in de ZW vindt na één jaar een keuring plaats, waarbij beoordeeld wordt of de zelfstandige in staat is tot het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid.

20) Stimuleren van vrijwillige ZW/WIA-verzekering door zelfstandigen
Het UWV biedt voor ex-werknemers een vrijwillige verzekering aan voor de ZW en de WIA. Voorstel is deze verzekeringen te combineren en de gecombineerde premie van deze twee verzekeringen te maximeren op het gemiddelde ziekte- en AO-risico van werknemers. Het premiepercentage bedraagt dan circa 10 procent. Deze verzekering trekt vooral hoge risico's aan, het tekort wordt daarom aangevuld middels een Rijksbijdrage. Voor zzp'ers die al verzekerd waren, zal als gevolg van de subsidie het kostenverschil tussen zzp'ers en werknemers voor de opdrachtgever of werkgever toenemen. Voor zzp'ers die niet verzekerd waren en die zich door deze maatregel wel verzekeren, neemt dit kostenverschil echter af. Voor zzp'ers die zich met en zonder maatregel niet verzekeren, verandert er niets in kostenverschil. De relatieve omvang van deze groepen bepaalt of per saldo het kostenverschil toe of afneemt. Deze maatregel is uitvoerbaar. Aandachtspunt is dat het UWV (meer) gaat concurreren met private verzekeraars. Het eerst mogelijke invoeringsmoment is 2 jaar na besluitvorming. De structurele uitgaven nemen naar schatting met circa 150 miljoen euro toe ten opzichte van de huidige vrijwillige verzekering. De totale uitgaven worden dan structureel circa 300 miljoen euro, gefinancierd uit premieopbrengsten en een Rijksbijdrage. Deze ramingen zijn met veel onzekerheid omgeven. Wel neemt de toegankelijkheid van de ZW/WIA-verzekering toe doordat de vrijwillige verzekering bij het UWV goedkoper wordt. Daarmee neemt de sociale bescherming van zelfstandigen gemiddeld toe. De effecten op de lasten op arbeid, de koopkracht, de werkgelegenheid en economische groei zijn beperkt door het niet-verplichte karakter van de verzekering.

21) Verruimde openstelling of opt-outsysteem vrijwillige WIA-verzekering
De toegang tot de vrijwillige verzekering bij de WIA kan ook worden uitgebreid voor bijvoorbeeld alle zzp'ers of alle startende zzp'ers. Ook kunnen nieuwe zzp'ers via een opt-out systeem automatisch worden verzekerd. Zij moeten zich dan actief afmelden bij UWV, wat het probleem van onderverzekering zou kunnen verkleinen en de toegankelijkheid, vooral voor slechte risico's, vergroten. Bij een eventuele opt-outverzekering dient de premie gemaximeerd te worden en het tekort te worden aangevuld via een rijksbijdrage, omdat anders de verzekering alleen aantrekkelijk is voor de hoogste risico's. Een opt-out systeem is nooit eerder toegepast op een verzekering waarbij de verdeling van de individuele risico's zo scheef is als bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De effecten zijn dan ook onzeker en niet gebaseerd op ervaringen met het systeem. Aandachtspunt vormt daarom de uitvoerbaarheid. Er kan niet aangesloten worden bij bestaande systemen; het UWV kan nu niet herkennen wie er als zelfstandige aan de slag gaat. De vormgeving van de uitvoering luistert nauw. Zo neigt het systeem weer naar opting-in als zelfstandigen zelf bij aanvang van de verzekering het verzekerde inkomen moeten opgeven. Voor een deel van de zelfstandigen zal deze verzekering niet aantrekkelijk zijn, omdat het arbeidsongeschiktheidsrisico zeer scheef verdeeld is en eenmaal betaalde premies geen toekomstige waarde meer hebben. Eerst mogelijke invoeringsmoment

hangt, evenals de budgettaire effecten en de juridische houdbaarheid, af van de precieze uitwerking. De sociale bescherming van zelfstandigen neemt toe doordat de vrijwillige verzekering bij het UWV goedkoper en daarmee toegankelijker wordt. De effecten op de lasten op arbeid, de koopkracht, de werkgelegenheid en economische groei zijn beperkt door het niet verplichte karakter van de verzekering.

22) Versobering WIA generiek
Het verschil in behandeling tussen zzp'ers en werknemers kan ook verkleind worden door de WIA te versoberen, bijvoorbeeld door aanpassingen in de uitkeringshoogte, de duur of de criteria. Dit verkleint de WIA-kosten over de gehele breedte van het personeelsbestand en drukt zo de premielasten voor werkgevers. Deze opties leiden tot gemiddeld lagere WIA-uitkeringen voor arbeidsongeschikten en dus een lager verzekeringsniveau. De prikkels tot werk(hervatting) worden groter dan nu het geval is. Dit leidt tot lagere werkgeverslasten in de vorm van lagere WIA-premies en een hogere werkgelegenheid. Bij een versobering van de WIA vormen internationale verdragen (onder meer ILO en Raad van Europa) een aandachtspunt, omdat daarin minimumeisen worden gesteld aan regelingen ter afdekking van het arbeidsongeschiktheidsrisico. Een verhoging van de WIA-ondergrens (nu ligt die grens bij 35 procent arbeidsongeschiktheid) of beperking van de duur van de WIA uitkering staan op gespannen voet met deze verdragen, maar het verlagen van de uitkeringen is mogelijk zo lang het niveau hoger is dan 60 procent van het minimumloon. De effecten zijn afhankelijk van specifieke invulling. De maatregel is uitvoerbaar. WIA-premies kunnen naar beneden worden bijgesteld, maar dit is een keuze aangezien de Aof-premie niet lastendekkend wordt vastgesteld. Gegeven de wens om de lasten op arbeid te verlagen ligt het echter wel voor de hand deze premie te verlagen en daarmee de loonkosten van een werknemer meer in lijn te brengen met de kosten van een zzp'er. De lagere uitkeringen en de lagere premies hebben positieve effecten voor werkgelegenheid en economische groei. De koopkracht van arbeidsongeschikten verslechtert echter.

23) Versobering werknemersverzekeringen bovenkant via verlagen maximum dagloon
Om het beschermingsniveau aan de bovenkant van de arbeidsmarkt te verlagen en daar de keuzevrijheid te vergroten kan het maximum dagloon – dat nu circa 52 duizend euro bedraagt – worden verlaagd, onder gelijktijdige verlaging van het maximumpremieloon. De maximale uitkering voor werknemersverzekeringen – die 75 procent of 70 procent van het maximum dagloon bedraagt – gaat hiermee omlaag. Gezien de samenloop tussen de WW-uitkering en WIA-uitkering in met name de loongerelateerde fase van de WIA is het niet goed mogelijk om het maximum dagloon voor alleen de WIA (dan wel alleen de WW) te verlagen. Verlaging betreft dus de hele linie van arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid. Deze maatregel doorkruist dan wat betreft de premieheffing wel de vereenvoudigingsafspraken in het kader van de Wet uniformering loonbegrip (WUL) en leidt daarmee tot een toename van administratieve lasten voor werkgevers en uitvoeringslasten voor de Belastingdienst, omdat er verschil ontstaat tussen de heffingsgrondslag van het maximum bijdrage-inkomen Zvw en de maximum grondslag voor de werknemersverzekeringen. Internationale verdragen (ondermeer ILO en Raad van Europa) vormen een aandachtpunt, omdat daarin minimumeisen worden gesteld ter afdekking van het arbeidsongeschiktheidsrisico. De effecten zijn afhankelijk van de specifieke invulling. Een verlaging van het maximum dagloon naar 40 duizend euro voor alle werknemersverzekeringen resulteert bijvoorbeeld in een verwachte daling van de uitkeringslasten met circa 600 miljoen euro. De werkgeverslasten gaan op macroniveau omlaag, wat ten goede komt aan de werkgelegenheid en economische groei. Verder neemt de kruissubsidiëring van hoge naar lage inkomens af door deze maatregel. Wanneer gekozen wordt dit door te laten werken in de premies, nemen de loonkosten voor de lagere inkomens toe. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de werkgelegenheid voor lage inkomensgroepen. De sociale bescherming neemt af doordat uitkeringen dalen voor uitkeringsgerechtigden met een dagloon boven modaal. Bij een verlaging van het maximum dagloon naar 40 duizend euro, daalt de maximale uitkering bijvoorbeeld van circa 36,5 duizend euro op jaarbasis naar circa 28 duizend euro.

6.2.3 Werkloosheid en inactiviteit

De kosten die gepaard gaan met de verplichte WW kunnen de keuze tussen ondernemerschap en werknemerschap verstoren. Daarnaast kunnen zelfstandigen die onvoldoende werk hebben geen beroep doen op de WW (uitgezonderd starters uit de WW). Een mogelijkheid is om bepaalde groepen kwetsbare zelfstandigen aanvullend te ondersteunen. De volgende maatregelen verkleinen dit verschil in institutionele behandeling:

24) Versoberen WW

Recent is de maximale wettelijke WW-duur ingekort en de opbouw aangepast. Het verschil in behandeling tussen zzp'ers en werknemers kan verkleind worden door de WW verder te versoberen, bijvoorbeeld door aanpassingen in de uitkeringshoogte of de duur. De prikkels voor WW-uitkeringsgerechtigen om werk te zoeken en weer aan de slag te gaan nemen dan toe. Deze opties leiden daarbij tot lagere lastendekkende sectorpremies. Ook de Awf-premie kan naar beneden worden bijgesteld. Dit is een keuze aangezien de Awf-premie niet lastendekkend wordt vastgesteld. Gegeven de wens om de lasten op arbeid te verlagen ligt het echter wel voor de hand deze premies te verlagen en daarmee de loonkosten van een werknemer meer in lijn te brengen met de kosten van een zzp'er. De vermindering van de uitkeringsrechten en de lagere premies hebben positieve effecten voor werkgelegenheid en economische groei. De sociale bescherming van werknemers vermindert echter.

25) Extra middelen bijstand voor zelfstandigen (Bbz)

Als structureel beleid kan in het Bbz de beschikbaarheid van training en coaching worden geïntroduceerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een training over betere budgetbeheersing en/of een cursus acquisitie. De kosten hiervan zijn afhankelijk van nadere uitwerking. Als tijdelijk beleid kan gedacht worden aan het verruimen van de voorwaarden. Momenteel is bijstand voor levensonderhoud in het Bbz in principe alleen toegankelijk als een onderneming ook daadwerkelijk levensvatbaar is, dat wil zeggen dat de winst uit de onderneming voldoende is om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Een verandering in de fiscale behandeling van ondernemers zou er voor kunnen zorgen dat een onderneming niet meer aan dit criterium voldoet. Denkbaar is om in dit geval als flankerend beleid dit criterium tijdelijk te verruimen. Naar verwachting zullen maximaal enkele duizenden huishoudens deze verruiming van het Bbz kunnen benutten. Bij zowel de structurele als de tijdelijke beleidsoptie zijn geen substantiële uitvoeringsproblemen te voorzien. Wel is wijziging van de wet- en regelgeving noodzakelijk. Het eerst mogelijke invoeringsmoment is circa 2 jaar nadat politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Door deze maatregel neemt de bescherming van zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt toe. Het structurele effect van een verruiming van de trainings- en coachingsmogelijkheden op werkgelegenheid en economische groei is gegeven de omvang van het Bbz (ongeveer 4 duizend huishoudens in 2014), beperkt.

6.2.4 Pensioenen

Deze beleidsopties grijpen aan op het verschil in pensioenopbouw tussen zelfstandigen en werknemers. Het doel van deze maatregelen is het verminderen van institutionele verstoringen in de keuze tussen werknemer- en ondernemerschap en/of het vergroten van de bescherming van zelfstandigen. Om institutionele verstoringen te verminderen, dient gekozen te worden voor generieke maatregelen zoals een verplichte pensioenopbouw voor zelfstandigen of een beperking van de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw voor werknemers. Maatregelen rondom het beter toegankelijk maken van de pensioenfondsen voor zelfstandigen dragen vooral bij aan het vergroten van de bescherming van zelfstandigen. Mogelijk geeft ook de uitwerking van de Nationale Pensioendialoog aanknopingspunten voor fundamentele ingrepen in het stelsel die raken aan het speelveld tussen zelfstandigen en werknemers.

26) Instellen verplichte pensioenopbouw zzp'ers

Een aanzienlijk aantal zzp'ers blijkt bij pensionering onvoldoende vermogen te hebben opgebouwd om een adequaat pensioeninkomen uit te kunnen betalen. Tegelijk kunnen zzp'ers tarieven rekenen waarin geen rekening is gehouden met pensioenopbouw. Zolang werknemers wel verplicht

pensioen opbouwen kan daardoor ongelijke concurrentie ontstaat tussen zzp'ers en werknemers. Om deze redenen kan overwogen worden om zzp'ers verplicht pensioen op te laten bouwen. Een vastgesteld percentage van de winst op een opdracht wordt afgedragen als pensioenpremie aan een zelf te kiezen pensioenaanbieder dan wel het sectorpensioenfonds. In verliesjaren wordt niet ingelegd en niet opgebouwd. Het pensioenstelsel wordt met de maatregel fundamenteel aangepast. Uitvoeringsaspecten zijn daarmee veelzijdig. Zo vergt de maatregel bijvoorbeeld substantiële aanpassingen bij de Belastingdienst. Een eventuele keuzevrijheid voor de pensioenaanbieder heeft daarbij grote gevolgen voor de financiële structuur van pensioenfondsen. Het kan ook aanzienlijke verschuivingen tussen pensioenfondsen en verzekeraars tot gevolg hebben, afhankelijk van de nadere invulling van de voorwaarden. Gegeven de complexiteit is niet aan te geven wat het eerst mogelijke moment van invoering is. Op voorhand is er daarbij geen aanleiding om werknemers uit te zonderen van een dergelijke pensioenplicht. Het gaat om de 700 duizend werknemers (9 procent van de werknemers) die momenteel niet deelnemen aan een pensioenregeling. Om ook hen te bereiken ligt het voor de hand een pensioenplicht voor alle werkenden in te voeren, waarmee overigens ook zmp'ers worden bereikt. De budgettaire effecten zijn afhankelijk van de nadere uitwerking. Deze maatregel neemt de verschillen tussen werknemers die verplicht pensioen opbouwen en zzp'ers weg en voorkomt ongelijke concurrentie op dit punt. Omdat alle zzp'ers met de pensioenpremies worden geconfronteerd, zullen zzp'ers deze pensioenpremies vaker in de tarieven verdisconteren. De maatregel maakt daarmee zzp'ers duurder, waarmee negatieve effecten voor de werkgelegenheid waarschijnlijk zijn. Werknemers zullen daarbij minder vaak vanwege een verschil in pensioenbehandeling de overstap maken naar het zzp-schap. De sociale bescherming van zzp'ers neemt toe, maar zij hebben minder keuzevrijheid wat ten koste gaat van hun welvaart als de verplichte pensioenopbouw niet overeenkomt met hun voorkeur. Aangezien het tweedepijlerpensioen pas boven de franchise wordt opgebouwd, neemt het effect toe naarmate inkomens hoger worden. De maatregel betekent op korte termijn een tempering van de economische groei aangezien het direct besteedbaar inkomen van een aanzienlijke groep werkenden zal afnemen, danwel de kosten van door zelfstandigen verrichte werkzaamheden hoger zullen worden.

27) Werknemers die zzp'er worden blijven als 'stille keus' bij pensioenfonds
Werknemers die zzp'er worden, worden verleid om pensioen op te blijven bouwen bij hun oude pensioenaanbieder. De stille keuze om als zzp'er niet aan pensioenopbouw te doen wordt afgesloten. De zzp'er blijft automatisch bij zijn pensioenfonds[46] – tenzij hij opzegt – en fondsen krijgen een acceptatieplicht. Wettelijk wordt geregeld onder welke voorwaarden de voortzetting plaatsvindt, waaronder duur en pensioengrondslag. De maatregel noodzaakt tot een betrouwbare en actuele gegevensuitwisseling (met de Belastingdienst of de Kamers van Koophandel) over de status en (stille) keuze van de gewezen werknemer als zelfstandige om te voorkomen dat betrokkene onbedoeld deelnemer van het pensioenfonds blijft en premieplichtig is. Dit brengt een geheel nieuw stelsel van gegevensuitwisseling met zich mee met bijbehorende kosten en risico's. De maatregel betekent daarbij inbreuk op wat in het huidige stelsel een eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners is, namelijk het vaststellen van de reikwijdte van onderling overeengekomen arbeidsvoorwaarden. Handhavingsproblemen ontstaan bij de groep die niet tijdig heeft gemeld af te zien van voortzetting of die onbereikbaar is. Dit kan worden voorkomen door de deelname en daarmee premieplicht pas daadwerkelijk te laten ingaan na de eerste betaling, maar hiermee is er feitelijk eerder sprake van opting-in dan van opting-out. Gezien de uitvoeringstechnische consequenties is invoering op korte termijn niet mogelijk. De maatregel roept daarbij vragen op over de positie van werknemers die overstappen naar een bedrijf of sector zonder pensioenregeling. Deze maatregel bereikt niet de zelfstandigen die voorheen niet als werknemer werkzaam waren. De effecten van deze maatregel zijn onduidelijk. De verwachting is dat de deelnamegraad in enige mate zal toenemen. De mogelijkheden voor de zzp'er om de kosten voor pensioen in de tarieven te verdisconteren zullen daarbij slechts beperkt worden verruimd.

[46] Op dit moment bieden veel pensioenfondsen gewezen werknemers de mogelijkheid van voortgezette deelname aan. De maximale periode voor voortgezette deelname is tien jaar. Wanneer zzp'ers automatisch bij hun pensioenfonds blijven ligt het voor de hand de maximale periode van tien jaar te schrappen.

Negatieve werkgelegenheids- en economische effecten zullen beperkt(er) zijn ten opzichte van een verplichte pensioenverzekering.

28) Wettelijk verplichting pensioenfondsen om voortzetting aan te bieden
Een minder vergaande beleidsoptie is pensioenfondsen alleen wettelijk te verplichten om gewezen werknemers de mogelijkheid van voortgezette deelname aan het pensioenfonds te bieden, zonder dat een 'stille keus' verplicht wordt gesteld. Op dit ogenblik biedt het merendeel (ongeveer 80 procent) van de fondsen de mogelijkheid aan om de pensioenregeling voort te zetten nadat men gestopt is als werknemer. Deze voortzetting is echter vaak minder aantrekkelijk voor startende zelfstandigen, onder andere vanwege de regels over de hoogte van de inleg. De effectiviteit van de maatregel is afhankelijk van de precieze uitwerking (waaronder eisen die borgen dat een realistisch aanbod tot voortzetting wordt gedaan), maar erg onzeker. Hoewel deze variant minder verstrekkend is, raakt ook deze de eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners om zelf de inhoud en reikwijdte van onderling overeengekomen pensioenregelingen vast te stellen.

29) Beperken fiscale ruimte pensioenopbouw in de tweede pijler
Veel werknemer sparen in de tweede pijler verplicht voor hun pensioen. Zzp'ers zijn doorgaans aangewezen op de vrijwillige derde pijler. Werknemers hebben daardoor een hogere verplichte pensioenopbouw dan zzp'ers. Dit verschil is langs fiscale weg te verkleinen door de fiscale ruimte in de tweede pijler te beperken – door verlaging van de aftoppingsgrens of door het verlagen van het maximale opbouwpercentage – en de derde pijler ongewijzigd te laten. De ruimte voor pensioenopbouw blijft dan in beginsel ongewijzigd voor werknemers en zzp'ers, maar het verplichte deel wordt kleiner. Daarmee zou voor werknemers worden bereikt dat de verplichte pensioenopbouw wordt beperkt en keuzevrijheid ontstaat om, naargelang individuele voorkeuren en omstandigheden, verder pensioen op te bouwen in de derde pijler. Werknemers zullen – evenals zzp'ers – ook hierbij de beslissing moeten nemen voor eventuele verdere pensioenopbouw en, indien zij daartoe besluiten, een keuze moeten maken voor een passende regeling en een aanbieder. Dit veronderstelt bij grote groepen (bij verlaging van de aftoppingsgrens: hoger betaalde) werknemers voldoende pensioenbewustzijn, inzicht in beschikbare financiële instrumenten, overzicht van aanbieders en de mogelijkheden om daartussen een geïnformeerde keuze te kunnen maken. Voor werknemers wordt het pensioenstelsel hiermee complexer. Voor de Belastingdienst is deze variant gecompliceerd omdat voor een veel grotere groep werknemers dan nu het geval is moet worden vastgesteld welke fiscale ruimte bij de verplichte pensioendeelname in de tweede pijler onbenut is gebleven en kan worden ingezet voor extra pensioenopbouw in de derde pijler. De structurele budgettaire opbrengsten van het verlagen van de aftoppingsgrens van 100 duizend euro naar 70 duizend euro dan wel het verlagen van het maximale opbouwpercentage van 1,875 procent naar 1,7 procent zijn respectievelijk 50 en 250 miljoen euro. Met deze optie daalt de gemiddelde pensioenbesparing ten opzichte van de huidige situatie. Verschil maken tussen de tweede en derde pijler is een wijziging van het huidige uitgangspunt dat deze twee pijlers in beginsel evenveel ruimte bieden. Een dergelijke stap past daarom beter binnen een brede pensioendiscussie.

30) Generiek beperken fiscale ruimte pensioenopbouw
Het verschil in verplichte pensioenopbouw tussen zelfstandigen en werknemers is te verkleinen door de fiscale ruimte voor pensioenopbouw in zowel de tweede als derde pijler te beperken. Dit kan door de aftoppingsgrens of de maximale opbouwpercentages te verlagen. De budgettaire opbrengsten van een verlaging van de aftoppingsgrens naar 70 duizend euro, dan wel het verlagen van de opbouwpercentages van 1,875 procent naar 1,775 procent zijn respectievelijk 100 en 250 miljoen euro. Aanvullende pensioenopbouw voor het inkomen boven de 70 duizend euro gaat dan binnen de systematiek van het nettopensioen en de nettolijfrente (vrijstelling box 3) vallen. Sinds 1 januari 2015 geldt deze vanaf de aftoppingsgrens van 100 duizend euro. De consequentie van deze maatregelen is dat de fiscale opbouwruimte voor alle deelnemers, zelfstandigen en werknemers, verkleind wordt. Hiermee gaan deze maatregelen verder dan het verminderen van de verschillen in verplichte pensioenopbouw tussen werknemers en zzp'ers. Omdat zzp'ers in mindere mate hun fiscale ruimte voor pensioensparen gebruiken dan werknemers, zal echter de facto het

verschil in behandeling op het gebied van pensioenen tussen werknemers en zzp'ers wel afnemen. Bij verlaging van de aftoppingsgrens leidt de systematiek van het nettopensioen en de nettolijfrente ertoe dat afstand wordt genomen van het uitgangspunt dat de belastingheffing plaatsvindt op het feitelijk ontvangen (pensioen)inkomen en niet bij de opbouw van de toekomstige aanspraken. De (salaris-)administratie bij bedrijven en pensioenfondsen wordt hierbij ook gecompliceerder doordat voor een veel grotere groep dan nu het geval is een splitsing moet worden gemaakt tussen het deel waarop het verplichte pensioen van toepassing is en dat waarvoor het vrijwillige pensioen geldt. Bij het verlagen van de aftoppingsgrens neemt alleen de verplichte pensioenopbouw van werknemers met een hoog inkomen af. Bij het alternatief om het maximale opbouwpercentage generiek te verlagen (zonder extra vrijstelling box 3), neemt niet alleen de fiscale opbouwruimte af van werkenden met hoge inkomens, maar ook van lagere en middeninkomens. Omdat vanaf de franchisegrens pensioen wordt opgebouwd, heeft het verlagen van de opbouwpercentages bij lagere inkomens relatief kleinere gevolgen dan bij hogere inkomens. De begrenzing van de fiscale ruimte voor pensioenopbouw vertaalt zich in lagere premielasten en minder loonkosten voor de werkgever of een hoger nettoloon voor de werknemer (en zo meer werkgelegenheid en economische groei). De vrijval zal echter onderdeel worden van het arbeidsvoorwaardenoverleg en kan ook dienen als compensatie voor de kosten van de vrijwillige pensioenopbouw. In beide varianten daalt de gemiddelde pensioenbesparing ten opzichte van de huidige situatie.

6.3 Fiscaliteit

Uitgangspunt in het (belasting)recht is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Onderscheid in belastingdruk tussen IB-ondernemers, resultaatgenieters, werknemers en dga's is slechts te rechtvaardigen wanneer een duidelijke welvaartswinst ontstaat omdat het specifieke instrument doelmatig bijdraagt aan positieve externe effecten als innovatie, investeringen en werkgelegenheid. In deze paragraaf worden diverse voorstellen gedaan voor aanpassingen van het fiscale instrumentarium. Iedere lastenverlichting heeft daarbij in beginsel een positief effect op de werkgelegenheid en de economische groei en iedere lastenverzwaring heeft op zichzelf een negatief effect op de werkgelegenheid en de economische groei. Gegeven de randvoorwaarde dat beleidsvarianten per saldo geen gevolgen mogen hebben voor het EMU-saldo, zullen lastenverlichtingen gepaard moeten gaan met lastenverzwaringen en is het niet zinvol partieel naar de effecten van de beleidsopties te kijken. De effecten van de fiscale maatregelen moeten in samenhang worden bezien. Zo kan het omzetten van de zelfstandigenaftrek in andere fiscale instrumenten per saldo gunstige effecten hebben op economische groei en werkgelegenheid. Dit is meer waarschijnlijk wanneer de vrijkomende gelden worden ingezet voor een verhoging van de arbeidskorting voor lagere inkomens of voor een loonkostensubsidie voor werkgevers die werknemers met lagere inkomens in dienst hebben. Een dergelijke lastenschuif gaat wel gepaard met negatieve koopkrachteffecten voor zelfstandigen en positieve koopkrachteffecten voor werknemers. Omdat de effecten van de fiscale maatregelen in samenhang moeten worden bezien, wordt in hoofdstuk 7 uitgebreider ingegaan op de effecten per beleidsvariant. Waar in deze paragraaf gesproken wordt over zzp'ers, moet in ogenschouw worden genomen dat het beleid van toepassing is op alle zelfstandigen met en zonder personeel.

6.3.1 Generiek fiscaal beleid met betrekking tot de IB-ondernemer

Het meeste fiscale beleid dat van toepassing is op zzp'ers, heeft betrekking op de IB-ondernemer (zzp'ers en zmp'ers). Concrete beleidsopties die het verschil in belastingdruk tussen de IB-ondernemer, de dga en de werknemer verminderen, voor zover dat verschil groter lijkt dan op basis van positieve externe effecten en de optimale belastingtheorie gerechtvaardigd is, zijn:

31) Afbouwen zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek stimuleert het IB-ondernemerschap, maar verstoort het speelveld met zowel de werknemer als de dga, en sluit niet aan bij de hoogte van de te verwachten positieve externe effecten. Het afbouwen van de zelfstandigenaftrek gaat gepaard met inkomenseffecten en zou daarom stapsgewijs kunnen worden doorgevoerd over een periode die afhankelijk is van de maatvoering. Volledige afbouw zou bijvoorbeeld plaats kunnen vinden over een periode van tien

jaar. Bij het volledig afbouwen van de zelfstandigenaftrek hoeft de Belastingdienst voor het grootste deel van de IB-ondernemers niet meer op het urencriterium te toetsen. Het budgettaire effect van het volledig afbouwen van de zelfstandigenaftrek bedraagt structureel 2.166 miljoen euro (inclusief doorwerking toeslagen en IAB Zvw). Wel moet rekening gehouden worden met een (tijdelijk) hoger beroep op de bijstandsregelingen. Deze maatregel is uitvoerbaar per 2016.

32) Beperken of afschaffen voortwenteling niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek
De ondernemer die in enig jaar de zelfstandigenaftrek niet volledig kan realiseren omdat zijn winst lager is dan de aftrek, kan het resterende deel in de volgende negen jaar bij voldoende winstinkomen alsnog verrekenen en mitigeert zo de gevolgen van fluctuaties van winstinkomen. Door de lange periode tussen toekenning en verzilvering van de zelfstandigenaftrek is het gedragseffect van deze regeling waarschijnlijk beperkt. Wanneer de zelfstandigenaftrek niet geheel wordt afgebouwd kan de voortwenteling worden beperkt tot bijvoorbeeld 3 jaar en kan het beperken of afschaffen van de voortwenteling als losse maatregel overwogen worden. Voor ondernemers die recht hebben op de startersaftrek levert niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek een verrekenbaar verlies op. Om deze reden maken zij geen gebruik van de voortwenteling van de zelfstandigenaftrek. Voor deze groep heeft afschaffing of beperking van de voortwenteling dus geen gevolgen. Het budgettaire effect van het volledig afschaffen van de voortwenteling van de zelfstandigenaftrek bedraagt structureel 125 miljoen euro (inclusief doorwerking toeslagen en IAB Zvw). Bij beperking tot 3 jaar bedraagt het budgettaire effect structureel 38 miljoen euro. Een nadeel van volledige afschaffing is dat het nemen van risico’s ontmoedigd wordt. Deze maatregel is uitvoerbaar per 2016. Zelfstandigenaftrek die op het moment van invoeren van deze maatregel al is voortgewenteld kan nog wel worden verzilverd.

33) Beperken mkb-winstvrijstelling
De mkb-winstvrijstelling verbetert de heffingsneutraliteit tussen de IB-ondernemer en de dga bij hogere inkomens (marginale tarieven zijn ongeveer in balans). Bij lagere inkomens zorgt de mkb-winstvrijstelling voor een groter verschil in fiscale behandeling. Het lagere tarief voor ondernemers sluit aan bij de theorie van optimale belastingheffing, omdat ondernemers sterker reageren op lagere marginale belastingtarieven dan werknemers. Om de verschillen in fiscale behandeling tussen IB-ondernemers en werknemers te verkleinen kan overwogen worden deze faciliteit te beperken. Een eventuele aanpassing van de mkb-winstvrijstelling moet echter in samenhang worden bezien met andere fiscale maatregelen voor de IB-ondernemer en met de fiscale behandeling van de dga, om daar het evenwicht tussen verschillende rechtsvormen te behouden. Het structurele budgettaire beslag van de mkb-winstvrijstelling is 1.576 miljoen euro (inclusief doorwerking toeslagen en IAB Zvw). Het aanpassen van de mkb-winstvrijstelling is uitvoerbaar per 2016.

6.3.2 Specifiek fiscaal beleid met betrekking tot de IB-ondernemer
De onderstaande beleidsopties zijn erop gericht specifieke regelingen voor de IB-ondernemer (zzp’er en zmp’er), voor zover ondoelmatig, af te bouwen of beter te richten op activiteiten van zzp’ers die gepaard kunnen gaan met positieve externe effecten:

34) Aanpassen startersaftrek
De startersaftrek kan worden afgebouwd of worden omgevormd naar een andere faciliteit die aansluit bij de knelpunten bij het starten als zzp’er. Daartoe kan de startersaftrek bijvoorbeeld omgevormd worden in een (tijdelijke) leenfaciliteit voor starters met gunstige leenvoorwaarden en een terugbetalingsregeling. Ook kan aansluiting worden gezocht bij de bestaande SEED Capital-regeling. Een andere mogelijkheid is om de startersaftrek beter te richten op zelfstandigen waarvan in het bijzonder externe effecten zijn te verwachten, zoals innovatieve starters. De budgettaire opbrengst van het afschaffen van de startersaftrek kan dan worden toegevoegd aan het starterstarief in de WBSO. Het structurele budgettaire beslag van de startersaftrek is 188 miljoen euro (inclusief doorwerking toeslagen en IAB Zvw), inclusief 53 miljoen euro startersaftrek gerealiseerd door verliesverrekening. Het afschaffen van de startersaftrek is uitvoerbaar per 2016.

35) Stroomlijnen van een ondernemersfaciliteiten met beperkt budgettair beslag
Andere specifieke ondernemersfaciliteiten zoals willekeurige afschrijving voor startende ondernemers, aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk (S&O-aftrek), startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, de stakingsaftrek, de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de meewerkaftrek hebben – op macroniveau – een beperkt budget van structureel 137 miljoen euro (inclusief doorwerking toeslagen en IAB Zvw) en beperkte voordelen, waardoor het de vraag is of ze opwegen tegen de uitvoeringskosten. Faciliteiten zoals de meewerkaftrek en stakingsaftrek zouden kunnen worden afgeschaft. Dit kent een structurele opbrengst van 24 miljoen euro. De willekeurige afschrijving voor starters zou kunnen worden afgeschaft of toegevoegd aan het budget van de startersaftrek en het budget voor de S&O-aftrek zou kunnen worden toegevoegd aan het budget voor de WBSO. De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid kan worden omgevormd tot een uitgavensubsidie gericht op het activeren van arbeidsongeschikten. Het afschaffen van de kleine ondernemersfaciliteiten is uitvoerbaar per 2016.

36) Omvormen specifieke fiscale ondernemersfaciliteiten in gerichte subsidies
In plaats van het afbouwen van faciliteiten kan ook overwogen worden om de vormgeving te veranderen. Een optie is om de specifieke fiscale faciliteiten om te vormen tot gerichte ondernemingssubsidies. Dit kan een structurele opbrengst opleveren oplopend tot 50 miljoen euro door de beëindiging van de doorwerking naar de toeslagen en IAB Zvw. Wanneer de faciliteiten die afhankelijk zijn van het urencriterium worden afgeschaft, is ook het bewerkelijke urencriterium niet langer nodig. Dit levert een grote vereenvoudiging op van de uitvoering voor de Belastingdienst en leidt tot een besparing op de uitvoeringskosten. Bovendien vormt het afschaffen van het urencriterium een grote verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Anderzijds zorgen gerichte uitgavensubsidies voor uitvoeringskosten bij de nieuwe uitvoeringspartijen. Indien de uitvoeringskosten afnemen, heeft dat een positief effect op de welvaart.

6.3.3 Toeslagen en IAB Zvw

Doordat fiscale ondernemersfaciliteiten als aftrekpost zijn vormgegeven en er voor zelfstandigen en werknemers verschillende tarieven en systemen voor de IAB Zvw zijn, is er sprake van een verschillende behandeling van zelfstandigen en werknemers. Concrete beleidsopties die deze verschillen verkleinen zijn:

37) Omzetten ondernemersfaciliteiten in heffingskortingen
Fiscale ondernemersfaciliteiten, waaronder de zelfstandigenaftrek, zijn vormgegeven als aftrekpost. Daardoor verlagen zij het toetsingsinkomen voor de toeslagen en de grondslag voor de IAB. Dit zorgt voor hogere toeslagen en een lagere IAB-premie. Hierdoor heeft een ondernemer met een laag huishoudinkomen dubbel voordeel van een ondernemersfaciliteit. Dit kan worden voorkomen door de fiscale ondernemersfaciliteiten om te zetten in heffingskortingen. Heffingskortingen verlagen het toetsingsinkomen voor de toeslagen en de grondslag voor de IAB namelijk niet. Daarnaast hebben lage en hoge inkomens evenveel voordeel van een heffingskorting, terwijl van een aftrekpost hoge inkomens het meeste voordeel hebben. Het budgettaire effect van het omzetten van de zelfstandigenaftrek in een heffingskorting bedraagt structureel 405 miljoen euro, waarbij wordt aangenomen dat de heffingskorting zo wordt vormgegeven dat deze aan de inkomstenkant budgettair neutraal uitpakt. De besparing komt door de beëindiging van de doorwerking naar de toeslagen en IAB Zvw. Deze maatregel is uitvoerbaar per 2016.

38) Gelijktrekken tarief en systematiek van de IAB Zvw
De Inkomens Afhankelijke Bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (IAB Zvw) zorgt momenteel voor verschillen tussen werknemers en zzp'ers. Dit komt omdat de IAB Zvw voor werknemers en zzp'ers op twee punten verschilt. Het eerste verschil zit in de IAB Zvw-tarieven. Werkgevers betalen namelijk een hoog tarief van 6,95 procent over het belastbaar inkomen van hun werknemers, terwijl zzp'ers een laag tarief van 4,85 procent over het belastbaar inkomen (in box 1) betalen. In 2016 wordt een stap gezet richting gelijkere tarieven van respectievelijk 6,6 procent en 5,55 procent. Het verschil op dit punt zou weggenomen kunnen worden door tarieven gelijk te trekken. Het tweede verschil zit in de systematiek van heffen. Werkgevers dragen de IAB Zvw af voor hun

werknemers en daarmee is voor werkgevers de IAB Zvw aftrekbaar van de winst. Deze bijdrage is een onderdeel van de bruto loonkosten voor werkgevers. Zzp'ers betalen de IAB Zvw uit hun netto inkomen. Dit verschil is in 2013 ontstaan bij invoering van de Wet uniformering loonbegrip (WUL). Tot die tijd betaalden werknemers hun premie IAB Zvw uit hun netto inkomen, terwijl zij belasting betaalden over de vergoeding voor de premie IAB Zvw die zij van hun werkgever ontvingen, waardoor zij feitelijk alleen de belasting over de premie betaalden. De WUL is destijds met beperkte inkomenseffecten ingevoerd, waarbij zzp'ers zijn gecompenseerd door een hogere mkb-winstvrijstelling. Het verschil zou op dit punt weggenomen kunnen worden door de IAB voor zzp'ers uit hun bruto winst te laten betalen. Uit bijlage 4 blijkt dat IB-ondernemers bij gelijke bruto loonkosten respectievelijk winst momenteel een lagere belasting- en premiedruk hebben dan werknemers. Dit geldt ook voor dga's met een hoger inkomen. Alleen het gelijktrekken van de tarieven en niet van de systematiek zou de belasting- en premiedruk tussen werknemers en zzp'ers weliswaar gelijker maken, maardan zou het verschil in systematiek blijven bestaan. Bij het gelijktrekken van de systematiek, wat voordelig uitpakt voor zzp'ers, zou ook gekeken moeten worden naar het beperken van de ondernemersfaciliteiten omdat die in 2013 zijn geïntensiveerd toen het verschil in systematiek is ontstaan. Het gecombineerde effect van het gelijktrekken van de tarieven en de systematiek pakt voordelig uit voor zzp'ers (zowel voor de IB-ondernemer als voor de dga), zolang de huidige fiscale behandeling van zzp'ers ongewijzigd blijft. Dit komt omdat het gelijktrekken van de systematiek opweegt tegen het nadeel van hogere tarieven. Alleen IB-ondernemers op Wml-niveau gaan er door deze maatregel een klein beetje op achteruit. Daarom vergroot het gelijktrekken van tarieven en systematiek de verschillen tussen werknemers en zzp'ers. Het zowel gelijktrekken van de tarieven en de systematiek van de IAB Zvw is daarom bij de huidige fiscale behandeling van zzp'ers geen logische maatregel. Idealiter wordt de maatregel bezien in combinatie met een afweging over de hoogte van fiscale ondernemersfaciliteiten in box I. Daarbij moet bedacht worden dat het wijzigen van de systematiek een budgettaire derving betekent. Deze budgettaire derving kan niet worden opgevangen door het verhogen van het IAB-tarief voor alle werkenden, omdat de Zvw-premies lastendekkend zijn. Daarnaast betalen niet alleen ondernemers het lage tarief uit hun netto inkomen, maar geldt dit ook voor ouderen. Uit oogpunt van gelijke behandeling en de consistentie van het stelsel is het niet wenselijk om deze laatste groep niet mee te nemen met een maatregel om de IAB Zvw aftrekbaar te maken van het belastbaar inkomen.

6.3.4 Innovatie en investeringen

Het is wenselijk om fiscale faciliteiten voor ondernemers (dga's, zzp'ers en zmp'ers) beter te richten op de beleidsdoelen. Onderstaande beleidsopties zijn aanpassingen van ondernemingsfaciliteiten, gericht op de specifieke positieve externe effecten innovatie en (kapitaal)investeringen:

39) Intensivering innovatie-instrumentarium
Het budget voor de WBSO en RDA bedraagt in 2016 respectievelijk 804 en 131 miljoen euro. Om meer nadruk te leggen op de positieve externe effecten van innovatief ondernemerschap zou het budget voor de WBSO of RDA kunnen worden verruimd. De WBSO geeft bedrijven een reductie in de loonkosten van personeel dat speur- en ontwikkelingswerk verricht en dus ook voor zelfstandigen (al dan niet met personeel) die S&O-werk verrichten.[47] De RDA is een tegemoetkoming voor overige kosten die verband houden met speur- en ontwikkelingswerk en kan worden aangesproken door zelfstandigen met en zonder personeel.[48] Beide innovatieregelingen scoren goed in een internationale vergelijking (EC, 2014). De WBSO zorgt voor een lagere

[47] De WBSO kent een eerste schijf met een tarief van 35 procent tot aan 250.000 euro. Daarna is het tarief 14 procent. Voor elk individueel bedrijf geldt een plafond van 14 miljoen euro. Van het tariefverschil gaat een remmend effect uit op doorgroei. Dit kan verkleind worden door de tarieven dichter bij elkaar te brengen.
Het netto-voordeel van de RDA is momenteel 15 procent (60 procent extra aftrek uitgaande van een Vpb-tarief van 25 procent).
[48] Momenteel wordt onderzocht of de WBSO en RDA per 2016 kunnen worden geïntegreerd tot één instrument.

drempel voor kleine bedrijven om aan S&O te doen (EIM, 2012).[49] In de periode tot en met 2013 is het aantal bedrijven dat gebruikmaakte van de WBSO en RDA toegenomen. Aangezien de WBSO en RDA bestaande instrumenten zijn kan een intensivering al vanaf 2016 worden ingevoerd. Uitvoeringsbezwaren of juridische problemen worden niet voorzien. Een andere mogelijkheid is (daarnaast) om andere innovatie-instrumenten uit te breiden (of eventueel in te voeren). Deze keuze kan afhankelijk worden gemaakt van een nader uit te voeren knelpuntenanalyse en de uitkomst van de beleidsdoorlichting van artikel 12 en 13 uit de EZ-begroting die in het voorjaar van 2015 afgerond wordt. De toename in private R&D-activiteiten zal naar verwachting bijdragen aan de economische groei.

40) Aanpassen kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)
Het budgettair beslag van de KIA voor 2016 is 440 miljoen euro (inclusief doorwerking toeslagen en IAB Zvw). De KIA is geïntroduceerd, omdat de investeringen in het mkb achterblijven ten opzichte van grotere bedrijven. Dit komt mogelijk door kapitaalmarktfalen veroorzaakt doordat er (vooral in de opstartfase van een onderneming) nog weinig informatie over de kredietwaardigheid van de ondernemer bestaat en weinig ander onderpand beschikbaar is. Dit informatieprobleem wordt door de KIA niet volledig opgelost maar gecompenseerd, doordat kleine investeringen (waar de meeste informatieproblemen kunnen worden verwacht) worden gestimuleerd. De KIA is in 2005 positief geëvalueerd (EIM, 2005). De KIA stimuleert ondernemers tot het doen van relatief kleine investeringen en draagt zo bij aan de eerste fase van groei van de onderneming. Een deel van de investeringen zou anders ook worden gedaan. Vanwege het afbouwtraject van de KIA[50], kan het instrument een negatief effect hebben op de beslissing meerdere investeringen in hetzelfde jaar te doen. Spreiding van de investeringen is fiscaal aantrekkelijker. Daarnaast zou de KIA de investeringsbeslissing in beperkte mate kunnen verstoren qua hoogte van de investering, doordat het voordeel verdwijnt voor grotere investeringen. In die gevallen vormt de KIA dus een (beperkte) rem op doorgroei. Om deze effecten weg te nemen kan ervoor worden gekozen de vormgeving van de KIA aan te passen. De KIA wordt dan niet meer afgebouwd, maar blijft op het maximum ongeacht de hoogte van het investeringsbedrag in enig jaar. Een dergelijke maatregel kan budgettair neutraal worden ingevoerd door de aftrekpercentages te verlagen. Een andere mogelijkheid is het afschaffen van de KIA en het omvormen tot een vermogensaftrek (zie beleidsoptie 41). Een aanpassing van de KIA die effectiever en efficiënter aangrijpt op het kapitaalmarktfalen voor startende, kleine ondernemingen en tegelijk de doorgroei minder belemmert, resulteert in een hogere economische groei. Aanpassing van de KIA kan vanaf 2017 gerealiseerd worden.

41) Invoering van een vermogensaftrek voor de IB-ondernemer
Voor IB-ondernemers kan een vermogensaftrek, een aftrek van belastbare winst, geïntroduceerd worden. Nederland kende al een soortgelijke vermogensaftrek tot 1998.[51] De hoogte van de vermogensaftrek is een percentage (bijvoorbeeld 2 procent) van het eigen vermogen in de onderneming. De restwinst, na de vermogensaftrek, vormt de arbeidsbeloning en wordt belast. Door middel van een vermogensaftrek worden inkomsten uit kapitaal lager belast. Daarmee worden investeringen bevorderd en wordt het verschil in belastingdruk tussen eigen vermogen en vreemd vermogen verkleind en kan kapitaalvlucht worden voorkomen. Een vermogensaftrek grijpt aan waar het meeste voordeel van is te verwachten: de creatie van vermogen en het aanwenden daarvan in de onderneming. De kosten van een vermogensaftrek van 2 procent zijn structureel 370 miljoen euro. Bij de vormgeving is van belang dat slechts vermogen kwalificeert dat wordt

---

[49] De effectiviteit van de RDA is nog niet geëvalueerd.

[50] De KIA is 28 procent over investeringen tot 55.745 euro. De maximale aftrek beloopt 15.609 euro. Vanaf investeringen met een omvang van 103.231 euro wordt de aftrek afgebouwd met 7,56 procent van het deel van het investeringsbedrag boven de 103.231 euro. Bij investeringen vanaf 309.693 euro bestaat geen recht meer op KIA.

[51] In de periode 1981-1998 gold een vermogensaftrek in de Wet IB 1964 en de Wet Vpb 1969. Deze is destijds in twee stappen afgeschaft omdat er budget benodigd was voor het verlagen van het Vpb-tarief (1988) en voor de FOR (1998). De vermogensaftrek is destijds niet geëvalueerd.

aangewend in de onderneming. De fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen hangt nauw samen met de internationale discussie over de aftrekbaarheid van rente, die wordt gevoerd in het Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-project van de OESO. Het lijkt daarom goed eerst de uitkomst van de internationale discussie af te wachten alvorens maatregelen te treffen met betrekking tot de fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Eind 2015 wordt het BEPS-project afgerond. Aangezien er een nieuw instrument ontwikkeld en ingevoerd moet worden en het BEPS-project nog moet worden afgerond, kan invoering niet eerder dan in 2017 plaatsvinden. De verwachte toename in investeringen resulteert in een hogere economische groei. Het invoeren van een vermogensaftrek voor alleen IB-ondernemers is ook mogelijk. Invoering van de vermogensaftrek in de IB heeft uitstralingseffecten naar de vennootschapsbelasting. De invloed van een vermogensaftrek op het evenwicht in belastingdruk tussen IB-ondernemers en dga's zal in ogenschouw moeten worden genomen. Daarnaast speelt het verschil in belastingdruk tussen eigen en vreemd vermogen en kapitaalvlucht met name bij belastingplichtigen voor de Vpb. Het heeft daarom de voorkeur om een vermogensaftrek te introduceren voor zowel IB-ondernemers als ondernemingen die in de heffing van de vennootschapsbelasting worden betrokken.

6.3.5 Verlagen lasten op arbeid

Lastenverlichting op arbeid kan via de werkgeverskant en via de werknemerskant worden vormgegeven. Bij lastenverlichting via de werkgeverskant wordt het goedkoper om personeel in dienst te hebben. Voor werkgevers wordt daarmee het relatief aantrekkelijker om een werknemer in dienst te nemen ten opzichte van het inhuren van een zzp'er. Dit kan zzp'ers stimuleren om de overstap te maken naar het werkgeverschap. Lastenverlichting via de werknemerskant verhoogt het netto loon en maakt het aantrekkelijker om (te gaan) werken. Op lange termijn werken beide vormen voor werknemers gelijk uit. Zzp'ers profiteren echter niet van lastenverlichting via de werkgeverskant. Op korte termijn kan er een verschillend effect zijn afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt. Bij overschotten op de arbeidsmarkt (blijkend uit hoge werkloosheid) zijn vraaggerichte instrumenten op korte termijn effectiever. Bij krapte op de arbeidsmarkt zijn aanbodgerichte instrumenten op korte termijn effectiever. Lastenverlichting kan generiek worden vormgegeven, maar kan ook gericht worden op specifieke doelgroepen, zoals werkenden met een lage productiviteit. Dit zijn beleidsopties die de lasten op arbeid verlagen:

42) Verhogen van de arbeidskorting

De arbeidskorting is een instrument dat aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt de belastingdruk verlaagt, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hierdoor gaat werken voor zowel werknemers als zelfstandigen meer lonen. Zowel werknemers als zzp'ers ontvangen arbeidskorting over hun inkomen in box 1. Daarom leidt een verhoging van de arbeidskorting er in principe toe dat werknemers en zelfstandigen er in dezelfde mate op vooruitgaan. Door de sterke toename in de structurele arbeidsparticipatie is de effectiviteit van de arbeidskorting door de tijd afgenomen. De resterende groep niet-werkenden is moeilijker met generieke instrumenten te prikkelen om te gaan werken. Niettemin is een verhoging van de arbeidskorting volgens het CPB een van de meest effectieve maatregelen om de participatie op de arbeidsmarkt te verhogen. Het verhogen van de arbeidskorting met 100 euro kost 601 miljoen euro. Deze maatregel kan per 2016 worden ingevoerd.

43) Lagere tarieven eerste en tweede schijf

Het verlagen van de tarieven in de eerste en tweede belastingschijf van box 1 is een van de meest generieke vormen van lastenverlichting voor huishoudens. Het zorgt ervoor dat de koopkracht van alle belastingbetalers met inkomen in box 1 verbetert, waarmee de lagere inkomens relatief het meest profiteren. De tariefsverlaging is met name gericht op het generiek verlichten van de lasten. Daarnaast verlaagt een tariefsverlaging met name de marginale belastingdruk en grijpt daarmee primair aan op beïnvloeding van de urenbeslissing (intensieve marge). Werkenden worden geprikkeld om meer dagen per week te gaan werken. Een recent inzicht van het CPB is evenwel dat de mate waarin de arbeidsparticipatie afhangt van financiële prikkels sterk is afgenomen, en dat dit in het bijzonder voor prikkels gericht op de keuze om meer of minder uren te gaan werken geldt. Een tariefsverlaging van de eerste en tweede schijf is daarmee in termen van

arbeidsparticipatie minder effectief dan bijvoorbeeld een verhoging van de arbeidskorting. Bij een verlaging van de schijftarieven zullen ook niet-werkenden met inkomen in box 1 profiteren. Dat is bij een verhoging van de arbeidskorting niet het geval. Het verlagen van de tarieven met 1 procentpunt kost 2.024 miljoen euro in de eerste schijf en 751 miljoen euro in de tweede schijf.

44) Verlagen werkgeverspremies
Een verlaging van de Awf-premie is een generieke maatregel om het verschil in arbeidskosten tussen zzp'ers en werknemers te verkleinen. De uitvoering van deze maatregel is eenvoudig en de maatregel kan in principe binnen een jaar worden ingevoerd. Wel wordt het uitgangspunt van lastendekkende premies (verder) losgelaten, tenzij de verlaging van de Awf-premie gepaard gaat met een versobering van de WW (zie maatregel 24). De verlaging heeft een direct effect op de arbeidskosten van werknemers. De loonkosten van een werknemer worden meer in lijn gebracht met de kosten van een zzp'er. Het verlagen van de Awf-premie met 1 procentpunt kost 1,83 miljard euro.

45) Tegemoetkoming voor eerste werknemer(s)
Een alternatief voor het verlagen van werkgeverspremies is het invoeren van een tegemoetkoming voor werkgevers. Werkgevers krijgen dit voordeel in de vorm van een percentage van de loonsom die aan hun werknemers wordt betaald, met een maximum bedrag per jaar. Dat verlicht de lasten met name voor werkgevers met weinig personeel (mkb) en vormt zo een stimulans om personeel aan te nemen. Net als bij het verlagen van werkgeverspremies is het doel tweeledig. Ten eerste betreft het een generieke lastenverlichting en ten tweede stimuleert het zzp'ers om de overstap te maken om werkgever te worden. Bij deze maatregel ligt de nadruk sterker op het tweede doel. De maatregel verkleint het verschil in arbeidskosten tussen zzp'ers en werknemers doordat de wig wordt verkleind. Deze tegemoetkoming zou als volgt concreet kunnen worden ingevoerd. Het UWV berekent de hoogte van de tegemoetkoming per ondernemer op basis van reeds bekende gegevens in de polisadministratie van een volledig kalenderjaar. De Belastingdienst betaalt vervolgens uit. In de basisvariant wordt een tegemoetkoming gegeven ter hoogte van 10 procent van de loonsom met een maximum van 5 duizend euro per jaar. Dit betekent dat bij een loonsom van 50 duizend euro reeds de maximale tegemoetkoming uitgekeerd wordt. Bij deze faciliteit wordt geen onderscheid gemaakt naar rechtsvorm. De tegemoetkoming is dus een generieke lastenverlichting voor alle ondernemers met personeel en heeft daardoor forse budgettaire effecten. Een groot deel van de ondernemers die van deze faciliteit profiteren, hebben ook zonder deze faciliteit al werknemers in dienst. De prikkel die van de tegemoetkoming uitgaat is zoals beoogd het sterkst voor werkgevers met weinig werknemers zoals kleine zmp'ers. Het is echter onzeker in welke mate de tegemoetkoming bij deze groep ook daadwerkelijk effect sorteert en tot aanname van (meer) personeel leidt. Het generieke karakter van de maatregel maakt de uitvoering relatief eenvoudig en weinig verstorend. Het structurele budgettair beslag van deze maatregel bedraagt 2.234 miljoen euro. De tegemoetkoming zou kunnen worden vastgesteld en uitbetaald volgens de systematiek van de tegemoetkoming loonkosten. Deze systematiek is nog niet in de praktijk beproefd en het voorstel leidt tot een aanzienlijk groter aantal beschikkingen en uitbetalingen. Voor een maatregel van deze omvang is het wenselijk dat de systematiek zich eerst bewijst. Dit voorstel is daarom vermoedelijk pas vanaf 2018 uitvoerbaar. Er is ook gesuggereerd om het specifiek in dienst nemen van een nieuwe werknemer fiscaal te ondersteunen middels een tijdelijke tegemoetkoming voor nieuwe (eerste) werknemers. Een dergelijke maatregel kent echter uitvoeringstechnische problemen en is fraudegevoelig. Er moeten daarvoor meer (nieuwe) actuele gegevens verzameld worden door de Belastingdienst en er wordt een prikkel geïntroduceerd om draaideurconstructies op te zetten.

46) LoonkostenVoordeel Lage Inkomens (LVLI)
De loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt (tot 115 procent van het Wml) in Nederland behoren tot de hoogste in de wereld (OESO, 2007). Door toenemende loonongelijkheid is de verwachting dat steeds meer mensen qua productiviteit het minimumloon niet meer kunnen waarmaken (productiviteitsval) (CPB, 2012). Hierdoor is het werknemerschap voor steeds meer mensen niet toegankelijk. Daarom is het wenselijk de loonkosten aan de onderkant van de

arbeidsmarkt te verlagen. Volgens het CPB leidt het verlagen van de loonkosten rond het minimumloon tot extra werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt (CPB, 2011). Sinds de Wet Uniformering Loonbegrip (WUL) zijn er geen instrumenten beschikbaar in het fiscale stelsel om loonkosten gericht te verlagen. Dit kan wel worden bereikt met een nieuw instrument, namelijk een gerichte loonkostensubsidie van bijvoorbeeld maximaal 2 duizend euro voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met een uurloon tot bijvoorbeeld 110 of 115 procent van het minimumloon. Uitvoeringstechnisch is het mogelijk de LVLI vorm te geven buiten de loonaangifte om. Hiermee kan worden voorkomen dat beleidsinstrumenten onderdeel uit gaan maken van de loonaangifteketen. In het kort komt het erop neer dat de Belastingdienst op basis van een beschikking het loonkostenvoordeel uitbetaalt. Deze systematiek wordt thans, naar aanleiding van het oplossen van de verzilveringsproblematiek van de premiekortingen, uitgewerkt in een wetsvoorstel. Beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2016. De berekening van de hoogte van de teruggaaf wordt door UWV verricht op basis van reeds bekende gevalideerde en voldoende 'harde' gegevens in de polisadministratie met betrekking tot loon en uren per aangiftetijdvak. Uitvoering is op zijn vroegst mogelijk per 2017. De eerste uitbetalingen volgen dan een jaar later. Gezien de volumes en complexiteit van deze werkstromen is het uitvoeringstechnisch beter om de nieuwe systematiek waarvan gebruik wordt gemaakt zich eerst in de praktijk te laten bewijzen. Dan is uitvoering op zijn vroegst mogelijk per 2018. Verder is het van belang om bij de vormgeving van de LVLI na te denken over cumulatie met andere regelingen, zoals de loonkostensubsidie uit de Participatiewet en premiekortingen. De kosten bedragen 500-800 miljoen euro, afhankelijk van onder andere het gekozen maximaal uurloon en urencriterium.

Ineke Lautenbach (57), naam bedrijf: Esuberanza



Ik ben Ineke Lautenbach en sinds 10 jaar zzp'er. Ik werk in de ICT en ondersteun organisaties bij de implementatie en uitvoering van ICT-projecten, zoals het bouwen van websites. Opdrachtgevers zijn gemeenten en financiële dienstverleners (verzekeraars, accountantskantoor). Het gaat om grote opdrachten, dus ik doe er hooguit maar enkele per jaar.

Momenteel heb ik geen opdrachten, maar dat betekent niet dat ik stil zit. Acquisitie kost mij al zo'n anderhalve á twee dagen per week. Bovendien ben ik me aan het richten op het uitgeven en verkopen van boeken en een tijdschrift. Dat vind ik erg leuk en ik wil er ook mijn inkomen mee gaan verdienen. Dat zal een stuk minder zijn dan wat werken in de ICT kan opbrengen, maar inhoudelijk vind ik het uitgeven interessanter en daar ga ik voor. Ook richt ik me op andere nuttige zaken zoals vrijwilligerswerk, zorg besteden aan mijn moeder en aandacht geven aan mijn dochter.

Gelukkig is ons huishouden niet helemaal afhankelijk van mijn inkomsten. Mijn vrouw heeft een goed vast inkomen. Ook krijgt zij straks pensioen en kunnen we mijn opgebouwde spaargeld gebruiken. Het huis is ook van ons, dus voor de financiële toekomst maken we ons niet zo'n zorgen. Mijn arbeidsongeschiktheidsverzekering heb ik stopgezet nu ik momenteel geen opdrachten heb. Het zzp'er zijn heeft mij veel vrijheid en persoonlijke groei gebracht. Ik ben dus erg tevreden over de stap die ik heb genomen om zzp'er te worden. Ik vind wel dat we in mindere tijden leven. Ik merk nogal eens dat er onder invloed van bezuinigingen verkeerde beslissingen worden genomen in ICT-projecten, met als gevolg dat je met een puinhoop wordt geconfronteerd als je wordt ingeschakeld. Ook merk ik bij acquisitie dat mensen niet meer met je in gesprek willen en je je maar moet zien te profileren op internet. Dan ben je er maar één van de 300. Dit zijn mede de redenen waarom ik overweeg toch van het uitgeven mijn vak te gaan maken.

7 Beleidsvarianten

In dit IBO zijn de oorzaken van de opkomst van zzp'ers in Nederland onderzocht en is bekeken wat de gevolgen zijn voor de economische groei, de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën. In hoofdstuk 6 zijn vervolgens beleidsopties opgesomd die mogelijke positieve effecten van de opkomst van zzp'ers kunnen versterken of die mogelijke negatieve effecten kunnen beperken. In dit hoofdstuk wordt eerst een toekomstperspectief geschetst. Vervolgens worden op basis van de beleidsopties in hoofdstuk 6 drie beleidsvarianten samengesteld van bij elkaar passende beleidsmaatregelen. Per beleidsvariant worden de effecten beschreven. De drie beleidsvarianten vormen een stap in de richting van het toekomstperspectief. Welke beleidsopties uiteindelijk worden geselecteerd, de precieze vormgeving en de maatvoering zijn afhankelijk van politieke voorkeuren.

7.1 Toekomstperspectief

Een belangrijk deel van de knelpunten die in dit IBO worden gesignaleerd worden uiteindelijk veroorzaakt doordat er grote verschillen bestaan in het beleid voor verschillende werk- en rechtsvormen. De zelfstandige wordt in de fiscaliteit, de sociale zekerheid en het arbeidsrecht anders behandeld dan de werknemer en ook binnen de groep zelfstandigen is de behandeling afhankelijk van de rechtsvorm. Gegeven de doelstellingen van beleid is er voor dit grote verschil in behandeling op basis van rechtsvorm vaak geen grond. Het leidt bovendien tot institutionele arbitrage en verstoringen op de arbeidsmarkt: werkenden en werkgevers of opdrachtgevers maken andere keuzes dan de keuzes die ze zouden maken puur op basis van hun voorkeuren. Hierna wordt voor de verschillende beleidsterreinen die eerder zijn onderscheiden een toekomstperspectief geschetst om deze verstoringen te verminderen.

Het sociale zekerheidsstelsel en bescherming

Zoals in hoofdstuk 5 uiteengezet staan de positie en behoeften van werkenden vaak los van de werk- en rechtsvorm. Bovendien vinden er geregeld transities plaats tussen de verschillende vormen. Het huidige onderscheid in beleid leidt daarom tot verstoring van keuzes. In het beleid zou minder onderscheid gemaakt moeten worden op basis van de werk- of rechtsvorm, en meer op basis van de positie en de behoefte van de werkende, in relatie tot de gewenste mate van solidariteit tussen werkenden. Zo wordt toegewerkt naar een sociaal zekerheidsstelsel voor werkenden, met adequate bescherming voor alle werkenden waar nodig, en keuzevrijheid voor werkenden waar mogelijk.

Op het gebied van de verzekering voor arbeidsongeschiktheid is het een mogelijkheid om het onderscheid tussen verschillende werkvormen op te heffen en op termijn toe te werken naar een verzekering voor alle werkenden. In algemene zin geldt daarbij dat het niveau een adequate bescherming moet bieden, zonder te hoge kosten of andere ongewenste effecten te genereren. Voor pensioenen geldt dat er reeds een voorziening op basisniveau voor iedereen is in de vorm van de AOW. Het is goed denkbaar dat er voor het aanvullend pensioen wordt toegewerkt naar een systeem voor alle werkenden. Dit zou een ingrijpende stelselwijziging vereisen. Mogelijk geeft de uitwerking van de Nationale Pensioendialoog hier verdere aanknopingspunten voor.

Het belastingstelsel

Grote verschillen in de behandeling van de diverse juridische vormen om arbeid te verrichten leiden tot verstoring van het arbeidsaanbod. Daarbij is er voor deze verschillende behandeling in veel gevallen geen grond. In de toekomst is het daarom raadzaam om zowel het evenwicht tussen ondernemers en werknemers als het evenwicht in de belastingdruk van IB-ondernemers en dga's te verbeteren. Dat evenwicht kan worden verbeterd door het verminderen van de ondernemersfaciliteiten en door de lasten op arbeid voor werknemers en werkgevers te verlagen. Om volledige neutraliteit te bewerkstelligen, kan op termijn voor alle werkenden een arbeidsbeloning worden vastgesteld die op gelijke wijze wordt belast voor werknemers, IB-ondernemers en dga's. Deze arbeidsbeloning zou voor werknemers bestaan uit het loon, voor IB-ondernemers uit een deel van de winst en voor de dga uit het gebruikelijke loon.

7.2 Beleidsvarianten

Op basis van de beleidsopties uit hoofdstuk 6 worden hieronder drie beleidsvarianten gepresenteerd van bij elkaar passende beleidsmaatregelen. Het zijn maatregelen die aansluiten bij de geschetste problematiek,niet op grote uitvoeringsbezwaren stuiten en voortbouwen op bestaande stelsels.[52] Elke beleidsvariant bevat beleidsopties die institutionele verschillen in de sociale zekerheid, het arbeidsrecht en de fiscaliteit beperken om verstoringen te verminderen. Wat betreft pensioenen geldt dat fundamentele aanpassingen – die het verschil in behandeling tussen zzp'ers en werknemers vergaand verminderen – kunnen worden bezien in de uitwerking van de Nationale Pensioendialoog. Per maatregel wordt het structurele budgettaire effect gepresenteerd. De beleidsvarianten zijn budgetneutraal vormgegeven, zoals is verzocht in de taakopdracht van het IBO. Welke beleidsopties worden geselecteerd, de precieze vormgeving en de maatvoering zijn afhankelijk van politieke voorkeuren.

De maatregelen in de beleidsvarianten kunnen gepaard gaan met veranderingen op het gebied van inkomen, bescherming of aanspraken. In beginsel zijn deze effecten ook beoogd – het wegnemen van institutionele verstoringen gaat hiermee (per definitie) gepaard. Om de aanpassing naar de situatie soepel te laten verlopen verdient het aanbeveling om oog te hebben voor de transitie. Om negatieve inkomensgevolgen jaar-op-jaar te beperken ligt het voor de hand om maatregelen die grotere inkomenseffecten met zich meebrengen over een langere periode te spreiden. Op die manier worden mensen in de gelegenheid gesteld om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Ook wanneer beleidsopties langzaam ingefaseerd worden zal een deel van mensen die geraakt wordt niet in staat zijn zich aan te passen. Voor deze groep kan worden voorzien in flankerend beleid.

Bij het samenstellen van de beleidsvarianten zijn daarnaast de volgende overwegingen leidend geweest:

- Wanneer men de bescherming van zzp'ers wil verhogen zijn de sociale zekerheid (in het bijzonder arbeidsongeschiktheid) alsmede wetgeving rond arbeidsomstandigheden, logischere aangrijpingspunten dan het civiele arbeidsrecht;
- Wanneer men de keuzevrijheid van werknemers op het gebied van sociale zekerheid en bescherming wil vergroten ligt het in de rede dat in beginsel te doen met maatregelen die aangrijpen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt;
- Door het verschil in lastendruk tussen zelfstandigen en werknemers met name voor lagere inkomens te verkleinen worden verstoringen verminderd.

Bij de varianten is een korte beschrijving gegeven van de effecten op onder andere werkgelegenheid, kosten van arbeid, koopkracht en bescherming. Voor de kosten van arbeid en de koopkracht wordt – zoals gebruikelijk – het initiële effect beschreven; bij lastenverlichting via de werkgeverskant wordt het goedkoper om personeel in dienst te hebben, lastenverlichting aan de werknemerskant verhoogt het netto loon en dus zowel de koopkracht als de aantrekkelijkheid om te werken. Voor zzp'ers wordt er vanuit gegaan dat het initiële effect altijd bij de zzp'er ligt, omdat deze zelf al zijn premies en belastingen afdraagt. Voor het effect op de werkgelegenheid wordt – zoals gebruikelijk – het effect op de lange termijn beschreven. Voor de lange termijn maakt het niet uit aan welke kant de lastenmutatie plaatsvindt omdat deze als inzet van onderhandeling beschikbaar komt in de loonruimte (bij werknemers) of van invloed is op het tarief (bij zzp'ers). Bij zzp'ers zal deze doorwerking doorgaans veel sneller plaatsvinden dan bij werknemers.

Bij de drie beleidsvarianten is een tabel opgenomen met daarin de budgettaire effecten per maatregel. Per maatregel is tussen haken het nummer vermeld dat terugverwijst naar de genummerde maatregelen in hoofdstuk 6.

---

[52] Aandachtspunt is dat nog geen volledige toets op de juridische haalbaarheid is gedaan.

Beleidsvariant A: Bescherming zzp'ers en werkgelegenheid onderkant

- De uitgangspunten voor deze beleidsvariant zijn dat het beschermings- en verzekeringsniveau van zzp'ers verplicht wordt verhoogd, ondernemers in mindere mate fiscaal worden ondersteund en het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om lagerbetaalde werknemers in dienst te nemen.
- Deze beleidsvariant bevat een verplichte AO-verzekering voor zelfstandigen op Wml-niveau en werknemers die zzp'er worden blijven als 'stille keus' bij hun oude pensioenfonds. Daarnaast wordt in de beleidsvariant Arboregelgeving in grotere mate ook op zzp'ers van toepassing, moedigt de overheid afspraken over goed opdrachtgeverschap aan en worden de middelen voor de bijstand voor zelfstandigen (Bbz) (deels tijdelijk) verruimd.
- Er komt een loonkostenvoordeel voor werkgevers die lager betaalde werknemers in dienst hebben en de arbeidskorting wordt verhoogd. De zelfstandigenaftrek, de meewerkaftrek en stakingsaftrek worden afgeschaft.

Beleidsvariant A -/- is EMU-saldo verbeterend	***Struc, mln €***
Bescherming en sociale zekerheid	
1. Invoeren verplichte AO-verzekering voor zelfstandigen op Wml niveau (uitgaven). [19]	1.250
2. Werknemers die zzp'er worden blijven als 'stille keus' bij hun oude pensioenfonds. [27]	0
3. Uitbreiden reikwijdte Arbowet naar zzp'ers en opdrachtgevers. [10]	0
4. Aanmoedigen afspraken over goed opdrachtgeverschap. [1]	0
5. Extra middelen bijstand voor zelfstandigen (Bbz). [25]	100
Fiscaal: werk, innovatie en ondernemerschap	
6. Invoeren loonkostenvoordeel voor werknemers met lage inkomens. [46]	700
7. Verhogen arbeidskorting in de Inkomstenbelasting. [42]	1.390
8. Invoeren verplichte AO-verzekering voor zelfstandigen op Wml niveau (premies). [19]	-1.250
9. Afschaffen zelfstandigenaftrek (inclusief voortwenteling). [31]	-2.166
10. Afschaffen meewerkaftrek en stakingsaftrek. [35]	-24
Totaal	0

Effecten beleidsvariant A

- De lasten op arbeid voor zelfstandigen worden verhoogd als gevolg van het verhoogde beschermingsniveau, met name als gevolg van de verplichte AO-verzekering. Hier staat een verzekering tegenover, waardoor zelfstandigen kunnen besparen op de premie voor private AO-verzekeringen. Per saldo resteert waarschijnlijk een effectieve lastenstijging, die leidt tot een beperkt negatief werkgelegenheidseffect. Voor zelfstandigen worden de lasten op arbeid verhoogd door het afschaffen van de zelfstandigenaftrek, de hogere arbeidskorting compenseert dit deels. Voor werknemers worden de lasten op arbeid verlaagd door het verhogen van de arbeidskorting. Specifiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden de lasten op arbeid verlicht door het gerichte loonkostenvoordeel voor werkgevers voor lager betaalde werknemers. Dit zou tot een beperkte toename van de werkgelegenheid kunnen leiden, omdat het arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt gevoeliger is voor financiële prikkels. Per saldo is het effect op de werkgelegenheid en economische groei naar verwachting nul tot beperkt negatief.
- Door het loonkostenvoordeel worden werknemers met lage inkomens goedkoper. Met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal het aantal zzp'ers waarschijnlijk afnemen en het aantal werknemers toenemen. Het aantal schijnzelfstandigen zal vermoedelijk afnemen.
- Het inkomen van zelfstandigen daalt door het afschaffen van de zelfstandigenaftrek. De hogere arbeidskorting compenseert dit deels. Het effect is ongeveer minus 10 procent bij een modaal inkomen (minus 1 procent per jaar bij geleidelijke invoering over 10 jaar). De hogere

arbeidskorting leidt tot een hoger netto inkomen van werknemers. Het effect is ongeveer plus 1 procent bij een modaal inkomen.

- Het beschermingsniveau van zelfstandigen neemt toe en de (verplichte) solidariteit onder zelfstandigen wordt vergroot. De inkomensterugval bij arbeidsongeschiktheid is gemiddeld minder groot. Met name aan de onderkant wordt het aantrekkelijk om werknemers in dienst te nemen. Voor zover zelfstandigen hierdoor als werknemer gaan werken, neemt hun beschermingsniveau toe.
- De uitbreiding van de Arboregelgeving gaat gepaard met hogere administratieve lasten voor zzp'ers en hun opdrachtgevers en een toename van het aantal werkenden waar de Inspectie SZW toezicht op moet houden. Door het afschaffen van bepaalde ondernemersfaciliteiten wordt de uitvoering voor de Belastingdienst vereenvoudigd. Tegelijkertijd wordt een nieuwe faciliteit – het loonkostenvoordeel voor werknemers met lage inkomens – geïntroduceerd, die ook gepaard gaat met administratieve lasten en uitvoeringskosten.

Beleidsvariant B: Keuzevrijheid, flexibiliteit en innovatie

- De uitgangspunten voor deze beleidsvariant zijn dat de keuzevrijheid voor werknemers wordt verhoogd door hun verplichte beschermings- en verzekeringsniveau te verlagen, het fiscaal instrumentarium beter wordt gericht op innovatie en investeringen en het voor werkgevers aantrekkelijker wordt werknemers in dienst te nemen.
- Deze beleidsvariant bevat een verlaging van het maximumdagloon in de werknemersverzekeringen naar 40 duizend euro en het tweede jaar loondoorbetalingsplicht voor werkgevers wordt afgeschaft bij werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn. De fiscaal gefacilieerde opbouwruimte voor het pensioen wordt verlaagd naar 70 duizend euro en bovenwettelijke aanvullingen in de sociale zekerheid worden ontmoedigd door middel van het niet algemeen verbindend verklaren hiervan. Daarnaast wordt in de beleidsvariant de nationale kop van de ATW afgebouwd, wordt de transitievergoeding verlaagd en de ketenbepaling verruimd en moedigt de overheid afspraken over goed opdrachtgeverschap aan.
- De werkgeverslasten worden verlaagd door een lagere AWF-premie en lagere premielasten door een lager maximumdagloon, er wordt een vermogensaftrek voor IB-ondernemers ingevoerd van 2 procent en het bestaande innovatie-instrumentarium wordt uitgebreid. De zelfstandigenaftrek wordt omgevormd in een heffingskorting, zodat de zelfstandigenaftrek niet meer doorwerkt in de toeslagen en de IAB Zvw. De meewerkaftrek en de stakingsaftrek worden afgeschaft.

Beleidsvariant B -/- is EMU-saldo verbeterend	***Struc, mln, €***
Bescherming en sociale zekerheid	
1. Verlagen van het maximumdagloon in de werknemersverzekeringen (uitgaven). [23]	-600
2. Invoeren toets op ziektecriterium na eerste jaar loondoorbetalingsplicht[53] [15]	85
3. Verlagen fiscaal gefacilieerde opbouwruimte naar 70 duizend euro. [30]	-100
4. Ontmoedigen van bovenwettelijke aanvullingen middels avv-instrument. [18]	0
5. Afbouwen nationale kop ATW. [12]	0
6. Verlagen transitievergoeding en verruimen ketenbepaling. [8, 9]	0
7. Aanmoedigen afspraken over goed opdrachtgeverschap. [1]	0

[53] Deze maatregel levert een lastenverlichting op voor werkgevers van circa 400 miljoen euro.

Fiscaal: werk, innovatie en ondernemerschap	
8. Verlagen lasten op arbeid door verlagen maximumdagloon (premies). [23]	600
9. Invoeren van een vermogensaftrek voor IB-ondernemers[54] [41]	370
10. Uitbreiden van bestaand innovatie-instrumentarium. [39]	75
11. Omzetten zelfstandigenaftrek in een heffingskorting. [37]	-405
12. Afschaffen meewerkaftrek en stakingsaftrek. [35]	-24
Totaal	0

Effecten beleidsvariant B

- De lasten op arbeid nemen af omdat het verplichte beschermingsniveau voor met name werknemers met midden- en hoge inkomens wordt verlaagd. Hier staat tegenover dat ook de aanspraken van deze werknemers afnemen. Per saldo is sprake van een daling van de effectieve lastendruk. In combinatie met de lagere uitkeringen heeft dit een positief effect op de werkgelegenheid. De lagere ontslagkosten en de hogere flexibiliteit in het arbeidscontract dragen mogelijk bij aan het aanpassingsvermogen van de economie en de gemiddelde arbeidsproductiviteit. De uitbreiding van het bestaande innovatie-instrumentarium zou tot meer R&D kunnen leiden en de vermogensaftrek tot meer investeringen. Het effect van het pakket aan maatregelen op de werkgelegenheid en economische groei is naar verwachting positief.
- Door de lagere premies, minder loondoorbetaling bij ziekte in het tweede jaar alsmede minder bovenwettelijke aanvullingen, wordt het goedkoper om werknemers in dienst te nemen. Dit geldt mogelijk in iets mindere mate voor werknemers aan de onderkant, omdat voor hen de premies voor werknemersverzekeringen toenemen als gevolg van een verslechterd risicoprofiel van de verzekerdenpopulatie. Het inhuren van zzp'ers wordt mogelijk beperkt duurder door de afspraken over goed opdrachtgeverschap. Het aantal zzp'ers zal waarschijnlijk licht afnemen en het aantal werknemers toenemen.
- Met name zzp'ers die toeslagen ontvangen gaan er in de meeste gevallen in koopkracht op achteruit.
- Voor werknemers die zich niet privaat bij (kunnen) verzekeren neemt het beschermingsniveau af. Voor zover de lagere lasten (op termijn) terechtkomen bij werknemers stijgt hun netto inkomen. Dit biedt ruimte om – indien gewenst – privaat bij te verzekeren. Het beschermingsniveau van werknemers neemt daarnaast af door de lagere ontslagbescherming, het niet algemeen verbindend verklaren van bovenwettelijke aanvullingen in cao's, het afbouwen van de ATW en de beperking van loondoorbetaling bij ziekte. De mate van (verplichte) solidariteit tussen werknemers neemt af door het verlagen van het maximum dagloon.
- De administratieve lasten en de uitvoeringslasten voor de Inspectie SZW gaan licht omlaag als gevolg van de versoepeling van de ATW. Het Ministerie van SZW moet actief gaan toetsen of cao's bepalingen ten aanzien van bovenwettelijke aanvullingen bevatten.

Beleidsvariant C: Toegankelijke bescherming en lagere lasten op arbeid

- De uitgangspunten voor deze beleidsvariant zijn dat de toegankelijkheid van vrijwillige bescherming en verzekering voor zzp'ers wordt vergroot, ondernemers in mindere mate fiscaal worden ondersteund en het voor werkgevers aantrekkelijker wordt werknemers in dienst te nemen.
- Deze beleidsvariant bevat een verhoging van de subsidie op de vrijwillige ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen bij het UWV voor zelfstandigen en kleine werkgevers hoeven geen tweede jaar loondoorbetaling bij ziekte meer te betalen doordat er een (verplichte) publieke verzekering wordt ingevoerd. Pensioenfondsen worden wettelijk verplicht om werknemers die zzp'ers worden een voortzetting aan te bieden en de fiscaal gefacilieerde

[54] Indien invoering van een vermogensaftrek op korte termijn niet haalbaar is, kan het opgenomen bedrag ook worden aangewend voor verlaging van de werkgeverslasten door een lagere AWF-premie.

opbouwruimte wordt verlaagd naar 70 duizend euro. Bovenwettelijke aanvullingen in de sociale zekerheid worden ontmoedigd door overleg met sociale partners. Daarnaast bevat de beleidsvariant ontheffing van de ATW in specifieke sectoren waar er knelpunten zijn, moedigt de overheid afspraken over goed opdrachtgeverschap aan en worden de middelen voor de bijstand voor zelfstandigen (Bbz) (deels tijdelijk) verruimd.
- De arbeidskorting wordt verhoogd en werkgeverslasten worden verlaagd door een lagere AWF-premie. De zelfstandigenaftrek, de startersaftrek, meewerkaftrek en stakingsaftrek worden afgeschaft.

Beleidsvariant C -/- is EMU-saldo verbeterend	***Struc, mln, €***
Bescherming en sociale zekerheid	
1. Stimuleren van vrijwillige ZW/WIA-verzekering door zelfstandigen. [20]	150
2. Verzekeren tweede jaar loondoorbetaling kleine werkgevers (uitgaven). [16]	168
3. Invoeren verplichting pensioenfondsen om voortzetting aan te bieden. [28]	0
4. Verlagen fiscaal gefacilieerde opbouwruimte naar 70 duizend euro. [30]	-100
5. Ontmoedigen bovenwettelijke aanvullingen middels overleg sociale partners. [18]	0
6. In specifieke sectoren met knelpunten een ATW-ontheffing voor werknemers. [13]	0
7. Aanmoedigen afspraken over goed opdrachtgeverschap. [1]	0
8. Extra middelen bijstand voor zelfstandigen (Bbz). [25]	100
Fiscaal: werk, innovatie en ondernemerschap	
9. Verzekeren tweede jaar loondoorbetaling kleine werkgevers (premies). [16]	-168
10. Verhogen arbeidskorting in de Inkomstenbelasting. [42]	1.114
11. Verlagen werkgeverslasten door lagere AWF-premie.[55] [44]	1.114
12. Afschaffen zelfstandigenaftrek (inclusief voortwenteling). [31]	-2.166
13. Afschaffen startersaftrek (inclusief verliesverrekening). [34]	-188
14. Afschaffen meewerkaftrek en stakingsaftrek. [35]	-24
Totaal	0

Effecten beleidsvariant C
- De lasten op arbeid nemen licht af doordat het verplichte beschermingsniveau voor werknemers iets wordt verlaagd. Hier staat een verlaging van de aanspraken tegenover. In de fiscaliteit is vooral sprake van een verschuiving van lasten op arbeid tussen zzp'ers en werknemers. Het omzetten van de zelfstandigenaftrek in andere fiscale instrumenten kan per saldo gunstige werkgelegenheidseffecten hebben. Dit is meer waarschijnlijk wanneer de vrijkomende gelden worden ingezet voor een verhoging van de arbeidskorting voor de laagste inkomens of voor een loonkostensubsidie voor werkgevers en werknemers, eveneens voor de laagste inkomens. Naar verwachting is het saldo van het pakket aan maatregelen op de werkgelegenheid en economische groei beperkt positief.
- Het wordt door de lagere AWF-premie en door mogelijk minder bovenwettelijke aanvullingen goedkoper om werknemers in dienst te nemen. Het inhuren van zzp'ers wordt mogelijk duurder als gevolg van de afspraken over goed opdrachtgeverschap. Het aantal zzp'ers zal vermoedelijk afnemen en het aantal werknemers toenemen. Het aantal schijnzelfstandigen zal vermoedelijk afnemen.
- Het inkomen van zelfstandigen wordt lagerdoor de versoberingen in de ondernemersfaciliteiten. Dit wordt deels gecompenseerd door de hogere arbeidskorting. Het effect is ongeveer minus 10

[55] Eventueel in de vorm van een tegemoetkoming voor de eerste werknemer(s), zie beleidsoptie 45 in hoofdstuk 6.

procent bij een modaal inkomen (minus 1 procent per jaar bij geleidelijke invoering over 10 jaar). Het netto inkomen van werknemers neemt toe door de hogere arbeidskorting. Het effect is ongeveer plus 1 procent bij een modaal inkomen.

- Het beschermingsniveau van zelfstandigen zal vermoedelijk beperkt toenemen doordat het voor zelfstandigen aantrekkelijker wordt om een ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekering bij het UWV af te sluiten. Het beschermingsniveau van werknemers wordt lager als gevolg van het beperken van de pensioenopbouw, mogelijke versoberingen van bovenwettelijke aanvulllingen en – in sommige sectoren – het verlenen van ATW-ontheffingen.
- Door afschaffing van diverse ondernemersfaciliteiten worden administratieve lasten verlicht en wordt de uitvoering voor de Belastingdienst vereenvoudigd.

Henk Hummel (47) , naam bedrijf: Hummel Bouwmachines

Mijn naam is Henk Hummel en ik verkoop en repareer bouwmachines die worden gebruikt bij grond, weg- en waterbouw, het leggen van kabels, etc. Ik ben al 12 jaar zzp'er. Mijn klanten zijn aannemers. Daarbij zijn vaste klanten, maar ook klanten die eenmalig langs komen. Het leven als zzp'er in mijn branche valt momenteel niet mee. Er is wel de nodige vraag, maar klanten shoppen overal. Je moet veel offertes schrijven om er één te kunnen scoren. Met alle administratieve rompslomp die er nog eens bijkomt ben ik ook veel tijd kwijt. Ik werk 60 uur per week, maar ik verdien minder dan 12 jaar geleden, toen in nog in loondienst was. Je moet nu veel doen, maar je krijgt er maar weinig voor terug.

Ik zie ook om me heen dat er veel misbruik wordt gemaakt van de huidige situatie op de arbeidsmarkt; mensen verdienen veel te weinig en de marges liggen laag. Alleen het grootkapitaal profiteert hiervan. Bij de 'nieuwe economie' draait het helaas niet meer om mensen. Gelukkig zorgt mijn vrouw ook voor inkomsten; zij heeft een baan in de zorg en werkt bovendien mee in mijn bedrijf. Dit neemt niet weg dat ik zorgen heb; vooral wanbetaling heeft een grote impact op mij. Helaas heb ik nog geen pensioen kunnen opbouwen. Het geld daarvoor heb ik niet. Ik heb wel een arbeidsongeschiktheidsverzekering, maar die is slechts minimaal.



Niettemin heb ik er geen spijt van dat ik voor mezelf ben begonnen. Ik heb toch mijn draai gevonden en hoef bijvoorbeeld geen verantwoording af te leggen aan een baas. Ik ben er trots op dat mensen machines bij mij kopen en dat ik kwalitatief goed werk aflever. Ook heb ik een eigen hal kunnen bouwen, waar de machines staan en ik reparaties verricht.

Mijn omzet op jaarbasis is 6 à 7 ton. Dat lijkt veel, maar ik handel dan ook in kapitaalintensieve goederen. Sinds kort heb ik iemand in dienst (een payrollkracht). Ik hoop in de toekomst ook vast personeel aan te kunnen nemen, zodat ik me kan richten op de dingen in het werk die ik leuk vind. Ik kan niet mijn hele leven blijven sleutelen.

Bijlage 1: Taakopdracht

Inleiding
Momenteel zijn er ongeveer 800 duizend zzp'ers in Nederland, wat betekent dat 1 op de 10 werkenden zzp'er is. Eind jaren '90 was dit nog 1 op de 17. In 2013 kwamen er 42 duizend zzp'ers bij en naar verwachting zet deze trend zich in 2014 door. Bij ongewijzigd beleid zullen er binnen afzienbare tijd meer dan 1 miljoen zzp'ers zijn. Deze groei van het aantal zzp'ers roept een aantal vragen op. Moeten we deze ontwikkeling positief of negatief waarderen en stimuleren of juist afremmen? Ook noopt dit tot nadenken over de vormgeving van sociale voorzieningen en verzekeringen, de regels op de arbeidsmarkt, de fiscale wetgeving omtrent werkenden, de belemmeringen tot in dienst nemen van personeel en de (huishouden)inkomens- en vermogensposities van de zzp-populatie.

Probleemstelling
Zzp'ers zijn ondernemers en werken, anders dan werknemers, voor eigen rekening en risico. Dat betekent dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het regelen van voorzieningen voor onder andere ziekte en oude dag. Zij worden dan ook fiscaal anders behandeld dan werknemers. Afhankelijk van hun situatie komen zzp'ers in aanmerking voor verschillende fiscale faciliteiten. De bekendste zijn de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. De fiscale faciliteiten maken dat de effectieve lastendruk op het winstinkomen wordt gereduceerd en dat zzp'ers dus minder belasting betalen dan werknemers. Voor deze fiscale faciliteiten worden verschillende gronden aangedragen, zoals ondernemerschapbevordering, participatie, inkomenspolitiek en innovatie. Daarmee is niet gezegd dat de huidige vormgeving van de fiscale instrumenten deze verschillende doelen optimaal dient.

Naast deze positieve zijde van het zzp-schap – ondernemerschap, participatie en innovatie – is het echter de vraag hoe de groei van het aantal zzp'ers zich verhoudt met de huidige inrichting van het sociale zekerheidsstelsel en de premieheffing (grotendeels gebaseerd op de relatie tussen werknemer en ondernemer). Als aangenomen wordt dat de groei van het aantal zzp'ers de grondslag van de inkomstenbelasting versmalt, zonder dat daar een evenredige daling van aanspraken op collectieve voorzieningen (o.a. infrastructuur, veiligheid) en sociale zekerheid (o.a. volksverzekeringen en bijstand) tegenover staat, zou de belasting- en premiedruk voor werknemers en werkgevers stijgen, omdat begrotingen en fondsen moeten worden aangevuld. Zo zou de groei van het aantal zzp'ers bij ongewijzigd beleid mogelijk ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën bedreigen. Voor zowel de analyse of de huidige vormgeving van de fiscale instrumenten optimaal is, als voor de analyse van welke gevolgen de groei van het aantal zzp'ers heeft voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het sociale zekerheidsstelsel, is meer achtergrondkennis nodig over de (redenen achter de) opkomst van het zzp-schap en hun (huishouden)inkomens- en vermogensposities.

Belangrijk onderdeel van het IBO is daarom een inventarisatie van de inkomens- en vermogensposities van (verschillende typologieën) zzp'ers in Nederland en hoe deze zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Momenteel is er een groot kennisgat ('witte vlek'). Het CBS telt het aantal zzp'ers en de gemiddelde inkomens- en vermogenspositie, maar er is op individueel- en huishoudenniveau (te) weinig informatie beschikbaar. Naast inkomens- en vermogensposities is het voor beleidsbeslissingen wenselijk meer inzicht te krijgen in opleidingsniveau, werkervaring en uitkeringsverleden en de mate waarin zzp'ers verzekerd zijn en aan pensioenopbouw doen. Ook is het goed zicht te krijgen welke zzp'ers bijdragen aan werkgelegenheid en innovatie en of zij bijvoorbeeld overwegen zelf personeel in dienst te nemen. Op basis hiervan kunnen verschillende typologieën zzp'ers onderscheiden worden, die een eigen beleidsaanpak vragen.

Opdracht aan de werkgroep
- Inventariseren van de (huishouden)inkomens- en vermogensposities van (verschillende typologieën) zzp'ers in Nederland en hoe deze zich hebben ontwikkeld;
- Analyseren van de oorzaken en motieven achter het toenemend aantal zzp'ers, waarbij in ieder geval de samenhang met werkgeverslasten, arbeidsrecht, fiscale (ondernemers)faciliteiten,

sociale zekerheidswetgeving en premie- en lastendruk wordt bezien. Dit vergt zowel een benadering vanuit vraag- als aanbodzijde van de arbeidsmarkt;
- Analyseren of zich momenteel in bepaalde sectoren - zoals de zorg - belemmeringen voordoen in bijvoorbeeld de arbeidstijdenwet en/of cao's om voldoende flexibiliteit te realiseren binnen het kader van de arbeidsovereenkomst;
- Analyseren van de gevolgen van het toenemend aantal zzp'ers voor de economische ontwikkeling, het sociale zekerheidsstelsel, en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën – sluiten sociale zekerheid en fiscaal instrumentarium nog aan op de moderne arbeidsmarkt?;
- Analyseren of en zo ja welke belemmeringen er voor zzp'ers bestaan om door te groeien;
- Formuleren van beleidsvarianten om de effectiviteit en efficiëntie van het instrumentarium rondom zzp'ers te verhogen, de houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel en de overheidsfinanciën te garanderen, waarbij zowel oog is voor de baten als de kosten van de instrumenten en het gelijke speelveld tussen zzp'ers, zelfstandigen met personeel en werknemers in ogenschouw wordt genomen.

Dit IBO streeft ernaar om een dergelijke analyse, inventarisatie en beleidsopties beschikbaar te maken voor publieke discussie over de inkomens- en vermogensposities van zzp'ers, hun positie op de arbeidsmarkt, de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling, de verhouding tot andere groepen werkenden en de aansluiting van het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aankondiging uit de d.d. 23 april 2014 aan de Tweede Kamer verzonden brief over de aanpak van schijnzelfstandigen. Rekening houdend met de doelstelling van houdbare overheidsfinanciën en het stimuleren van ondernemerschap, mogen de beleidsvarianten die ombuiging- en intensiveringopties bevatten per saldo geen gevolgen hebben voor het EMU-saldo.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling
Leden van de werkgroep: SZW, EZ, AZ, CPB en FIN.
De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een co-secretaris vanuit SZW en EZ.

Overig
De werkgroep start in mei 2014 en rondt het eindrapport uiterlijk 1 december 2014 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter en secretariaat

Voorzitter	Pieter Hasekamp
Secretaris Fin	Wimar Bolhuis
Secretaris Fin	Niels Muselaers
Secretaris SZW	Jochem van der Veen
Secretaris EZ	Rens van de Ven
Secretaris EZ plv.	Renz van de Peppel

Werkgroep

Fin	Rocus van Opstal
Fin	Michiel Sweers
SZW	Daniël Waagmeester
SZW	Carina van Vliet
EZ	Guido Biessen
EZ plv.	Inge Groot
CPB	Daniël van Vuuren
AZ	Michiel Stal

Bijlage 3: Overzicht van gesproken experts en betrokkenen

Bij de totstandkoming van het IBO-rapport is gesproken met een groot aantal experts en betrokkenen. In onderstaande lijst worden deze experts en betrokkenen, voor zover bekend, genoemd. Bij de namen zijn de organisaties weergegeven waar de geraadpleegde personen op dat moment werkzaam waren en door welke personen geraadpleegde organisaties werden vertegenwoordigd. Tot slot wordt een overzicht gegeven van welke organisaties de werkgroep een position paper ontving. De werkgroep heeft de informatie van de geraadpleegde personen meegewogen en gebruikt bij de totstandkoming van het eindrapport. Het rapport is een product van de werkgroep en hoeft niet de mening van de geraadpleegde personen weer te geven.

Geraadpleegde experts

Arjan van den Born	Universiteit Tilburg
Nicole Bosch	CPB
Willem Bouwens	Vrije Universiteit
Koen Caminada	Universiteit Leiden
Fabian Dekker	Erasmus Universiteit
Ronald Dekker	Universiteit Tilburg
Jos Erkens	CBS
Marloes de Graaf-Zijl	CPB
Paul van der Heijden	Universiteit Leiden
Lico Hoekema	CBS
Egbert Jongen	CPB
Edith Josten	SCP
Lucy Kok	SEO Economisch Onderzoek
Lian Kösters	CBS
Marcel Lever	CPB
Bart Loog	CBS
Jos Mevissen	Regioplan Beleidsonderzoek
Hans Muller	CBS
Jeroen Nieuweboer	CBS
Noortje Pouwels-Urlings	CBS
Wendy Smits	CBS
Erik Stam	Universiteit Utrecht
Evert Verhulp	Universiteit van Amsterdam
Jan Dirk Vlasblom	SCP
Nardo de Vries	Panteia
Cok Vrooman	SCP
Paul Vroonhof	Panteia
Kees Zandvliet	SEOR

Geraadpleegde zzp'ers en opdrachtgevers

Jurriaan Berger	kunstenaar
Johan Bestebreur	Vloerenleggersbedrijf Korendijk Leli BV
Han Bezuijen	Sofi Consultancy
Jan Bolhuis	Master Software
Ike Bos	Mulder Betonbouw BV
Marja Bos	Particuliere raamzorg Marja Bos
Arie van den Bos	Mobilis Telecom BV
Kees van Broekhoven	Van Broekhoeven Milieuconsultancy
Peter de Bruyn	Peter J de Bruyn
Robin Colard	Linxx
Astrid de Craen-van der Hulst	decommunicatiecraen
De heer Van Delft	Van Delft Infra BV
Jan Engberts	EB Management BV

Frans Evers	Frans Evers Advies en Bemiddeling
Ellen Findhammer	E.J.M. Findhammer mondhygiëniste
Mevrouw Goeman	M. Goeman
Willem Goudriaan	The Floating Hose Doctors BV
Mevrouw Gras	Andale
Ferdinand Hagen	Mourik BV
Patricia Heerkens	Oudstanding Groep BV
André van der Heijden	Jorma Consultancy
Rense van der Heide	Nyta BV
Peter van der Heijden	Suneye Media
Freda Helling	Stubbe Waddinxveen BV
Bilent Hizli	Autodemontagebedrijf De Turk
Martin Hoeflaak	Klustotaal Martin Hoeflaak
Jasper Hoek	SRS Personeel BV
Mattijs Hoogendoorn	SRS Personeel BV
De heer Van Hove	Vivaho
Theu Humblé	Qareworkpartners / Qare2work BV io
Henk Hummel	Hummel Bouwmachines
De heer Jimmink	Jimmink taxatiebureau o.z.
Nicole Jorna	Standby thuiszorg
Harry Kamp	CareMatch BV
Jan van Kleef	Jan Cent-en-kwesties
Martijn Kriekaard	Deloitte
Claes Berend van der Kolk	CBsoul
De heer De Kruif	F.A. De Kruif
Maryvonne Kurris	Kurris Coaching
Raoul Labega	Labico
Jan van der Land	See you on TV
Menny Landman	Standby thuiszorg
Ineke Lautenbach	Esubaranza
Frida Lieman	Organisatie & Adviesbureau OAL Lieman
Karin Lips	Karin Lips Wijnopleidingen en Wijnadvies
Hermine Van Loon	Rijschool Van Loon
Geert Metselaar	Match en Support BV
Linda Mol	Fonte trainingen
Fokko Oldenhuis	dirigent
Kees Pouwiel	Praktijk voor Fysiotherapie en Osteopathie Oosterheem
Roel van Prooyen Schuurman	Hogeschool Rotterdam
Dinie van Raamsdonk	Overbetuwe Coaching
Paul Ramaekers	Prodygio Logistics Consultancy & Interim Management
De heer Sahin	Atlas Holiday Spijkenisse BV
Ria Spanbroek	Modevakschool en Atelier
Maaike van Son	Maaike van Son
Maaike van Son	Soncoaching
De heer Van der Steeg	Adviesburo B.D. van der Steeg
Jan Timmers	JAT Solutions BV
Noor Treffers	PuurZorg
De heer Quak	Quak Management Advies BV
Vera van Randwijck	Van Randwijck Voedingsadvies
Frans van der Valk	Kasco Bouwers BV
Anja Vereijken	Fiscaal Inbedrijf
Henk Verweij	VOB Faunabeheer
Elvira Visser	Visser Media Producties
De heer De Vries	Mes Advies
Paul Waleson	Thebest2B

Barbara van Wegen	Sidekiks
De heer Wubben	P.A.G.M. Wubben
Victor van Zelm	RIProduce
Freek Zonderland	Freek Films

Gesproken organisaties

Alternatief voor Vakbond	Martin Pikaart
CNV Vakcentrale	Arend van Wijngaarden
FNV Vakcentrale	Edwin Bouwers, Jacques Schellingerhout
FNV Zelfstandigen	Henk Wesselo, Josien van Breda-Hoekstra
Ministerie van OCW	Loes de Vries-van Zon, Helma van Schie
Ministerie van VWS	Han Middelplaats, Ed Laudy, Roy van Egmond, Martijn Klunder, Joost Kuijpers
ONL voor Ondernemers	Pierre Spaninks, Geert Gladiness
PZO ZZP	Louis Beduwé, Marieke Lips
Vakcentrale voor Professionals (VCP)	Joost Lubbers
Verbond van Verzekeraars	Harold Herbert, Marit Boele
VNO-NCW	Hans de Boer, Niek Jan van Kesteren, Cees Oudshoorn, Jeroen Lammers
VZZP	Hanneke Bertens, Rien Wesseling
ZZP Nederland	Maarten Post, Johan Marrink
ZZP Netwerk Nederland	Jerry Helmers

Ontvangen position papers

Alternatief voor Vakbond (AVV)
FNV Vakcentrale
De Ondernemersbond
FNV Zelfstandigen
Instituut Midden en Kleinbedrijf (IMK)
Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO)
MBO Raad
MKB Nederland
Nederland ICT
Nederlands Uitgeversverbond
Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU)
Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO)
ONL voor Ondernemers
Platform Zelfstandige Ondernemers ZZP
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
Vakcentrale voor Professionals (VCP)
Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)
Verbond van Verzekeraars
Vereniging Hogescholen
Vereniging van Universiteiten (VSNU)
VNO-NCW
VZZP
Zelfstandigen Bouw
ZZP Nederland
ZZP Netwerk Nederland

Bijlage 4: Vergelijking belasting- en premiedruk

In deze bijlage wordt de belasting- en premiedruk en de doorwerking naar de zorgtoeslag van werknemers vergeleken met die van zzp'ers op basis van de geldende wet- en regelgeving in 2015. Zzp'ers kunnen hun onderneming drijven als IB-ondernemer of als dga, daarom zijn beide vormen in de vergelijking meegenomen. Een vergelijking van de belasting- en premiedruk is lastig, omdat zzp'ers en werknemers niet zonder meer vergelijkbaar zijn, gelet op onder meer de verschillende functies van hun inkomen, het verschil in risicoprofiel en in de (collectieve) verzekeringspositie. Om tot een zo zuiver mogelijke vergelijking te komen, zullen dus aannames gemaakt moeten worden. Hieronder wordt uitgelegd welke aannames zijn gehanteerd. Vervolgens wordt dit cijfermatig uitgewerkt.

1. <u>Vier sets vergelijkingen tussen werknemers en zzp'ers</u>

In deze bijlage zijn in totaal twaalf vergelijkingen gemaakt tussen werknemers en zzp'ers, bestaande uit vier sets vergelijkingen voor drie inkomensniveaus (Wml, modaal en 2x modaal). Deze vier sets verschillen langs twee dimensies: wat het vertrekpunt van de vergelijking is (gelijke bruto kosten of gelijke netto inkomens) en of een zzp'er wel of niet reserveringen maakt en zich verzekert voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ziekte en pensioen. Aldus ontstaan vier sets van vergelijkingen, elk op drie inkomensniveaus (Wml, modaal en 2x modaal). In de onderstaande tabel is dit weergegeven.

Vergelijking van belasting- en premiedruk	*Zzp'er maakt wel reserveringen en verzekert zich*	*Zzp'er maakt geen reserveringen en verzekert zich niet*
Vertrekpunt gelijke totale bruto kosten	Tabel 1a, 1b, 1c	Tabel 3a, 3b, 3c
Vertrekpunt gelijke netto inkomens	Tabel 2a, 2b, 2c	Tabel 4a, 4b, 4c

Vertrekpunt van de vergelijking: bruto kosten of netto inkomen
Er zijn twee vertrekpunten voor een vergelijking tussen werknemers en zzp'ers mogelijk. Het eerste vertrekpunt is dat bruto kosten van de werknemer en de zzp'er gelijk worden gesteld. Deze bruto kosten zijn respectievelijk de totale bruto arbeidskosten en het totale winstinkomen. Bij gelijke bruto kosten resulteren dan verschillende netto inkomens van werknemers en zzp'ers als gevolg van verschillen in belasting- en premiedruk en verschillen in toeslagen. Bij het tweede vertrekpunt wordt juist het netto inkomen van de werknemer gelijk gesteld aan het netto inkomen van de zzp'er. Dit resulteert in de vergelijking in verschillende bruto totale kosten voor respectievelijk de werkgever en de opdrachtgever.

De arbeidskosten voor een werkgever zijn hoger dan het brutoloon dat de werknemer ontvangt. Een werkgever betaalt voor een werknemer naast een brutoloon immers ook sociale werkgeverslasten, bestaande uit premies voor pensioen, ziekte (IAB Zvw), werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en betaalt het loon bij ziekte twee jaar door. Deze werkgeverslasten maken deel uit van de loonruimte en zullen op de lange termijn doorwerken in het nettoloon van de werknemer. Daarom worden deze werkgeverslasten opgeteld bij het brutoloon om tot een vergelijkbaar niveau van arbeidskosten en winstinkomen te komen.

Stel nu dat een werkgever de keuze heeft tussen het inhuren van een zzp'er en het aannemen van een werknemer. Door verschillen in belasting- en premiedruk kan het voor de werkgever en de werkende allebei voordeliger zijn om een zzp'er in te huren dan om een werknemer aan te nemen. Hoe de zzp'er en de opdrachtgever dit fiscaal voordeel verdelen hangt af van hun onderhandelingspositie. Als de zzp'er een sterke onderhandelingspositie heeft, kan deze het totale

fiscale voordeel naar zich toe trekken. Zoals in dit rapport beschreven zal dit in de praktijk vaker voorkomen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. De vergelijkingen met als vertrekpunt gelijke totale bruto kosten sluiten bij deze situatie aan (tabel 1 en 3). Als de werkgever een sterke onderhandelingspositie heeft, kan deze het totale fiscale voordeel naar zich toetrekken. Dit zal in de praktijk vaker voorkomen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De vergelijkingen met als vertrekpunt gelijke netto inkomens sluiten bij deze situatie aan (tabel 2 en 4). Feitelijk geven deze twee presentatiewijzen het hele speelveld weer. In de praktijk zal de werking van vraag- en aanbodkrachten ervoor zorgen dat het resultaat tussen deze twee uitersten ligt.

Wel of geen reserveringen maken
Werknemers zijn verplicht verzekerd voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, krijgen bij ziekte gedurende de eerste twee jaar hun loon doorbetaald en bouwen (vaak) verplicht pensioen op in de tweede pijler. Voor zzp'ers geldt dit niet. De zzp'er kan voor dergelijke periodes zonder inkomen een deel van zijn inkomen reserveren of hij kan zich voor arbeidsongeschiktheid vrijwillig verzekeren. In de vergelijkingen van belasting- en premiedruk ontstaan daardoor twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat de zzp'er reserveringen maakt of zich zodanig verzekert dat het verschil in reserveringsfunctie tussen het looninkomen en het winstinkomen zo ver mogelijk is geminimaliseerd.

In de vergelijking (tabel 1 en 2) is deze mogelijkheid uitgewerkt door aan te nemen dat de zzp'er zich tegen arbeidsongeschiktheid verzekert en pensioen opbouwt. Daarbij is verondersteld dat deze evenveel premie betaalt in verband met pensioen (oudedagslijfrente[56]) en arbeidsongeschiktheid als een werknemer.[57] Voor werkloosheid en ziekte is aangenomen dat een zzp'er zich niet verzekert, maar een reservering treft, zodat de bruto-nettotrajecten beter vergelijkbaar zijn. In de vergelijking is rekening gehouden met een fictieve premie die is gelijkgesteld aan de netto-premie in verband met werkloosheid die voor de werknemer wordt betaald. De zzp'er reserveert, zo wordt aangenomen, deze fictieve premie uit zijn netto-inkomen. Voorts geldt dat dit bedrag niet daadwerkelijk in mindering komt op het netto-inkomen van de zzp'er; het bedrag blijft ter vrije beschikking van de zzp'er staan. Werkgevers betalen het loon gedurende de eerste twee ziektejaren van de werknemer door. Aangenomen is dat werkgevers hiertegen een verzekering afsluiten of een reservering treffen.[58] Voor de zzp'er is in de vergelijking rekening gehouden met een fictieve premie voor ziekte, analoog aan de werkloosheidspremie. Door op deze wijze een vergelijking te maken tussen werknemers en zzp-ers wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met de voordelen die de werknemer ontleent aan het sociale stelsel, waardoor de vergelijking met de zzp-er zo compleet mogelijk is.

De tweede mogelijkheid is dat de zzp'er geen reserveringen maakt voor werkloosheid en ziekte, geen arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft en geen pensioen opbouwt (tabel 3 en 4). Deze mogelijkheid is opgenomen om te illustreren wat het effect is van het niet maken van reserveringen op het netto inkomen van zzp'ers of op de totale bruto kosten van opdrachtgevers. Zodoende wordt inzichtelijk hoeveel goedkoper een zzp'er kan zijn dan een werknemer voor de opdrachtgever of hoeveel hoger het inkomen van een zzp'er kan zijn dan van een werknemer, afhankelijk van de onderhandelingspositie. Bij deze vergelijking moet wel worden bedacht dat de zzp'er in tegenstelling tot de werknemer dan ook geen aanspraak maakt op voorzieningen die betaald zijn vanuit de (verplichte) sociale lasten. Door op deze wijze te vergelijken wordt aangesloten bij de observatie dat veel zzp-ers zich niet voor deze risico's verzekeren en de kosten daarvan wellicht niet altijd betrekken in hun afwegingen.

---

[56] Van de mogelijkheid tot het vormen van een fiscale oudedagsreserve door de IB-ondernemer wordt in de voorbeelden geabstraheerd, net als de mogelijkheid voor een dga om pensioen in eigen beheer op te bouwen. Voor de eenvoud is verondersteld dat een zzp'er op vergelijkbare wijze als een werknemer extern pensioen opbouwt.
[57] In hoofdstuk 4 van dit rapport is geconcludeerd dat het in de praktijk afhankelijk is van het type beroep, keuze van de verzekering en de mate van ziekteverzuim of een zzp'er duurder uit is voor deze verzekeringen dan een werknemer. Daarom zijn hier de premies gelijk verondersteld.
[58] In de berekeningen is uitgegaan van een gemiddelde premie van 2,9 procent. Dit premiepercentage is gebaseerd op het rapport 'Verzekeringsgraad kleine werkgevers' van APE uit 2014.

2. <u>Toelichting op de gemaakte aannames bij de vergelijkingen</u>

Vakantiedagen
In de berekening is uitgegaan van een gelijk jaarinkomen gebaseerd op eenzelfde aantal gewerkte dagen door de zzp'er en de werknemer. Zzp'ers moeten hun vakantiedagen zelf betalen, terwijl die voor een werknemer worden doorbetaald. In de vergelijking wordt verondersteld dat een zzp'er dit in zijn tarieven verwerkt. Voor een werknemer zitten de kosten van verlof immers ook ingesloten in de totale bruto loonkosten voor de werkgever. De 'uurtarieven' verschillen dan, maar voor dezelfde hoeveelheid werk in dezelfde hoeveelheid werkdagen zijn de jaarlijkse kosten voor werk- en opdrachtgever gelijk.

Investeringen
Zzp'ers investeren in bijvoorbeeld hun werkplek en bedrijfsmiddelen. Deze investeringen worden vervolgens afgeschreven. Het winstniveau dat als vertrek- of eindpunt van de vergelijkingen wordt gehanteerd is de winst die overblijft na aftrek van alle kosten, waaronder afschrijvingen. Daarbij is tevens verondersteld dat de zzp-er geen privévoordeel ontleent aan deze kosten. De werkgever doet eveneens deze investeringen. Deze worden niet meegenomen bij de werknemer en zijn dus geen onderdeel van de bruto loonkosten. Investeringen in werkplek en bedrijfsmiddelen worden daarmee gelijk behandeld bij werknemers en zzp'ers.

Ontslagbescherming
Werknemers die ontslagen worden ontvangen in de meeste gevallen een ontslagvergoeding, terwijl zzp'ers die uiteraard niet ontvangen. Dit verschil is moeilijk te kwantificeren en daarom niet meegenomen in de vergelijkingen.

Voortwenteling zelfstandigenaftrek
Een IB-ondernemer met een bruto inkomen lager dan circa 24 duizend euro kan de zelfstandigenaftrek niet helemaal verzilveren. Er bestaat wel de mogelijkheid om deze aftrek (maximaal 9 jaar) voort te wentelen en in een later jaar alsnog te verzilveren. Deze mogelijkheid is niet in de vergelijkingen verwerkt.

Gebruikelijk loon en winstuitkering dga
Bij de dga wordt op basis van de winst een gebruikelijk loon verondersteld. Tot een winst van 45 duizend euro wordt verondersteld dat het gebruikelijk loon gelijk is aan de winst. Daarboven is het gebruikelijk loon lager dan de winst, waarbij de verhouding tussen gebruikelijk loon en winst bij hogere winsten geleidelijk afneemt. De winst die na aftrek van gebruikelijk loon overblijft wordt belast in de Vpb en vervolgens bij uitkering in box 2. In deze bijlage is gerekend met het statutaire box 2-tarief van 25 procent voor dga's. In de praktijk heeft een dga de mogelijkheid om de winst niet of slechts ten dele uit te keren, waarmee de heffing in box 2 (langdurig) kan worden uitgesteld, mede als gevolg van de doorschuifregelingen. In bepaalde gevallen kan van uitstel ook afstel komen, bijvoorbeeld bij emigratie of bij een faillissement. In zulke gevallen ligt het effectieve box 2-tarief lager.

IAB Zvw
In de vergelijking hoeft voor de premie in verband met ziektekosten (IAB Zvw) geen veronderstelling te worden gehanteerd omdat deze premie verplicht is voor zowel zzp'ers als werknemers. Er zijn wel verschillen in de tarieven en de heffingssystematiek, waarmee in de bruto-netto trajecten rekening is gehouden.

Toeslagen
Tot slot treedt er nog een verschil op in de hoogte van de toekenning van toeslagen. Ondernemersfaciliteiten verlagen het toetsingsinkomen en leiden zo tot een aanspraak op hogere toeslagen. In deze vergelijking is aangenomen dat de zzp'er alleen aanspraak maakt op de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. De andere ondernemersfaciliteiten zijn buiten

beschouwing gelaten. Tevens is in het traject alleen de zorgtoeslag meegenomen, waarbij is verondersteld dat het hier om éénpersoonshuishoudens gaat. Bij de overige toeslagen (kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag en huurtoeslag) is de hoogte van de toeslag van teveel factoren afhankelijk om eenduidig in de vergelijking mee te nemen. Bij vergelijkbare huishoudensituaties zal een zzp'er echter aanspraak maken op hogere toeslagen dan een werknemer.

Hoogte sectorpremies
In alle berekeningen is uitgegaan van een gemiddelde sectorpremie (premie voor WW en een deel van de premies voor ziektewet en arbeidsongeschiktheid). Deze premie wordt door de werkgever afgedragen. De hoogte van deze premie verschilt per sector en kan uiteenlopen 0,06 procent tot 6,13 procent van het bruto inkomen. Het sectorale verschil in bruto totale kosten tussen een werknemer en een IB-ondernemer kan hierdoor van onderstaande berekeningen afwijken.
Per sector kunnen ook bovenwettelijke aanvullingen op bijvoorbeeld loondoorbetaling bij ziekte of werkloosheidsuitkeringen afgesproken en algemeen verbindend verklaard worden. Deze aanvullingen zouden in de vergelijking hogere reserveringen aan de kant van de zzp'er vereisen; de werknemer ontleent immers voordelen aan deze bovenwettelijke aanvullingen. Omdat deze aanvullingen per sector verschillen is dit eveneens niet in tabellen meegenomen.[59] In de vergelijking maakt dit uit als de zzp'er geen inkomen reserveert voor bovenwettelijke uitkeringen waar de werknemer recht op heeft, dus in tabellen 3 en 4.

[59] Astri (2014) heeft de omvang van deze bovenwettelijke aanvullingen onderzocht in het rapport 'Praktijk en effecten van bovenwettelijke CAO-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij Ziekte, WIA en WW'. Gemiddeld blijkt de 29 procent uitgaven aan uitkeringen voor loondoorbetaling bij ziekte bovenwettelijk te zijn bij het eerste ziektejaar en 13 procent bij het tweede ziektejaar. Bij de WIA is dit percentage 1,4 procent voor de IVA en 3,4 procent voor de WGA. Bij de WW is dit percentage 3,7 procent. Deze getallen lopen per sector sterk uiteen.

1a Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/ IB-ondernemer/dga bij gelijke arbeidskosten en/of winst en met gelijke reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: Wml

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	24.394		24.394
Winst		24.394	0
Totale bruto arbeidskosten/winst	**24.394**	**24.394**	**24.394**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*4.872*		
wv pensioen / VUT	840		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	1.332		
wv werkloosheid (WW)	907		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	1.227		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	566		
Bruto inkomen box 1	**19.522**	**24.394**	**24.394**
Premielasten werknemer / ondernemer	*351*	*2.418*	*2.418*
wv pensioen / VUT	351	1.191	1.191
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		1.227	1.227
Aftrekposten IB-ondernemer		*9.676*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		2.396	
Belastbaar inkomen (box 1)	**19.171**	**12.300**	**21.976**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*2.632*	*66*	*3.767*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	6.997	4.489	8.140
wv algemene heffingskorting	-2.203	-2.203	-2.153
wv arbeidskorting	-2.163	-2.220	-2.220
Overige belastingen en toeslagen	*-942*	*-345*	*461*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		597	1.066
wv zorgtoeslag	-942	-942	-605
wv vennootschapsbelasting			0
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			0
Netto beschikbaar inkomen	**17.481**	**22.255**	**17.749**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		-935	-935
Netto inkomen (na reserveringen)	**17.481**	**21.319**	**16.813**

1b Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/ IB-ondernemer/dga bij gelijke arbeidskosten en/of winst en met gelijke reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: Modaal

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	46.017		45.543
Winst		46.017	474
Totale bruto arbeidskosten/winst	**46.017**	**46.017**	**46.017**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*10.517*		
wv pensioen / VUT	3.320		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	2.371		
wv werkloosheid (WW)	1.614		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	2.183		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	1.030		
Bruto inkomen box 1	**35.500**	**46.017**	**45.543**
Premielasten werknemer / ondernemer	*1.385*	*6.888*	*6.888*
wv pensioen / VUT	1.385	4.705	4.705
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		2.183	2.183
Aftrekposten IB-ondernemer		*12.703*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		5.423	
Belastbaar inkomen (box 1)	**34.115**	**26.426**	**38.655**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*9.147*	*5.739*	*11.159*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	13.238	10.009	15.145
wv algemene heffingskorting	-1.871	-2.050	-1.766
wv arbeidskorting	-2.220	-2.220	-2.220
Overige belastingen en toeslagen	*0*	*1.273*	*2.064*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		1.282	1.875
wv zorgtoeslag	0	-9	0
wv vennootschapsbelasting			95
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			95
Netto beschikbaar inkomen	**24.968**	**32.117**	**25.906**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		-1.611	-1.611
Netto inkomen (na reserveringen)	**24.968**	**30.507**	**24.295**

1c Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/IB-ondernemer/dga bij gelijke arbeidskosten en/of winst en met gelijke reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: 2x Modaal

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	91.286		66.236
Winst		91.286	25.049
Totale bruto arbeidskosten/winst	**91.286**	**91.286**	**91.286**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*20.286*		
wv pensioen / VUT	8.829		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	3.612		
wv werkloosheid (WW)	2.458		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	3.326		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	2.059		
Bruto inkomen box 1	**71.000**	**91.286**	**66.236**
Premielasten werknemer / ondernemer	*3.682*	*15.838*	*15.838*
wv pensioen / VUT	3.682	12.511	12.511
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		3.326	3.326
Aftrekposten IB-ondernemer		*19.041*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		11.761	
Belastbaar inkomen (box 1)	**67.318**	**56.407**	**50.398**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*25.297*	*20.687*	*17.022*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	28.157	22.601	20.077
wv algemene heffingskorting	-1.342	-1.354	-1.494
wv arbeidskorting	-1.518	-559	-1.561
Overige belastingen en toeslagen	*0*	*2.521*	*12.464*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		2.521	2.444
wv zorgtoeslag	0	0	0
wv vennootschapsbelasting			5.010
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			5.010
Netto beschikbaar inkomen	**42.021**	**52.240**	**45.962**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		-2.282	-2.282
Netto inkomen (na reserveringen)	**42.021**	**49.958**	**43.679**

2a Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/IB-ondernemer/dga bij gelijk netto inkomen en met gelijke reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: Wml

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	24.394		26.177
Winst		20.319	0
Totale bruto arbeidskosten/winst	**24.394**	**20.319**	**26.177**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*4.872*		
wv pensioen / VUT	840		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	1.332		
wv werkloosheid (WW)	907		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	1.227		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	566		
Bruto inkomen box 1	**19.522**	**20.319**	**26.177**
Premielasten werknemer / ondernemer	*351*	*2.418*	*2.418*
wv pensioen / VUT	351	1.191	1.191
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		1.227	1.227
Aftrekposten IB-ondernemer		*9.105*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		1.825	
Belastbaar inkomen (box 1)	**19.171**	**8.795**	**23.759**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*2.632*	*0*	*4.557*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	6.997	3.210	8.889
wv algemene heffingskorting	-2.203	-2.203	-2.112
wv arbeidskorting	-2.163	-2.220	-2.220
Overige belastingen en toeslagen	*-942*	*-515*	*786*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		427	1.152
wv zorgtoeslag	-942	-942	-366
wv vennootschapsbelasting			0
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			0
Netto beschikbaar inkomen	**17.481**	**18.416**	**18.416**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		-935	-935
Netto inkomen (na reserveringen)	**17.481**	**17.481**	**17.481**

2b Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/IB-ondernemer/dga bij gelijk netto inkomen en met gelijke reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: Modaal

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	46.017		46.192
Winst		35.173	1.046
Totale bruto arbeidskosten/winst	**46.017**	**35.173**	**47.238**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*10.517*		
wv pensioen / VUT	3.320		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	2.371		
wv werkloosheid (WW)	1.614		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	2.183		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	1.030		
Bruto inkomen box 1	**35.500**	**35.173**	**46.192**
Premielasten werknemer / ondernemer	*1.385*	*6.888*	*6.888*
wv pensioen / VUT	1.385	4.705	4.705
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		2.183	2.183
Aftrekposten IB-ondernemer		*11.185*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		3.905	
Belastbaar inkomen (box 1)	**34.115**	**17.100**	**39.303**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*9.147*	*1.818*	*11.446*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	13.238	6.241	15.417
wv algemene heffingskorting	-1.871	-2.203	-1.751
wv arbeidskorting	-2.220	-2.220	-2.220
Overige belastingen en toeslagen	*0*	*-113*	*2.325*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		829	1.906
wv zorgtoeslag	0	-942	0
wv vennootschapsbelasting			209
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			209
Netto beschikbaar inkomen	**24.968**	**26.579**	**26.579**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		-1.611	-1.611
Netto inkomen (na reserveringen)	**24.968**	**24.968**	**24.968**

2c Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/IB-ondernemer/dga bij gelijk netto inkomen en met gelijke reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: 2x Modaal

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	91.286		65.050
Winst		76.911	23.212
Totale bruto arbeidskosten/winst	**91.286**	**76.911**	**88.262**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*20.286*		
wv pensioen / VUT	8.829		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	3.612		
wv werkloosheid (WW)	2.458		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	3.326		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	2.059		
Bruto inkomen box 1	**71.000**	**76.911**	**65.050**
Premielasten werknemer / ondernemer	*3.682*	*15.838*	*15.838*
wv pensioen / VUT	3.682	12.511	12.511
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		3.326	3.326
Aftrekposten IB-ondernemer		*17.028*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		9.748	
Belastbaar inkomen (box 1)	**67.318**	**44.045**	**49.212**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*25.297*	*14.633*	*16.449*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	28.157	17.409	19.579
wv algemene heffingskorting	-1.342	-1.641	-1.521
wv arbeidskorting	-1.518	-1.134	-1.609
Overige belastingen en toeslagen	*0*	*2.136*	*11.672*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		2.136	2.387
wv zorgtoeslag	0	0	0
wv vennootschapsbelasting			4.642
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			4.642
Netto beschikbaar inkomen	**42.021**	**44.304**	**44.304**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		-2.282	-2.282
Netto inkomen (na reserveringen)	**42.021**	**42.021**	**42.021**

3a Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/IB-ondernemer/dga bij gelijke totale bruto kosten zonder reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: Wml

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	24.394		24.394
Winst		24.394	0
Totale bruto arbeidskosten/winst	**24.394**	**24.394**	**24.394**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*4.872*		
wv pensioen / VUT	840		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	1.332		
wv werkloosheid (WW)	907		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	1.227		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	566		
Bruto inkomen box 1	**19.522**	**24.394**	**24.394**
Premielasten werknemer / ondernemer	*351*	*0*	*0*
wv pensioen / VUT	351	0	0
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		0	0
Aftrekposten IB-ondernemer		*9.676*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		2.396	
Belastbaar inkomen (box 1)	**19.171**	**14.718**	**24.394**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*2.632*	*949*	*4.838*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	6.997	5.372	9.155
wv algemene heffingskorting	-2.203	-2.203	-2.097
wv arbeidskorting	-2.163	-2.220	-2.220
Overige belastingen en toeslagen	*-942*	*-228*	*902*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		714	1.183
wv zorgtoeslag	-942	-942	-281
wv vennootschapsbelasting			0
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			0
Netto beschikbaar inkomen	**17.481**	**23.673**	**18.654**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		0	0
Netto inkomen (na reserveringen)	**17.481**	**23.673**	**18.654**

3b Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/IB-ondernemer/dga bij gelijke totale bruto kosten zonder reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: Modaal

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	46.017		45.543
Winst		46.017	474
Totale bruto arbeidskosten/winst	**46.017**	**46.017**	**46.017**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*10.517*		
wv pensioen / VUT	3.320		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	2.371		
wv werkloosheid (WW)	1.614		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	2.183		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	1.030		
Bruto inkomen box 1	**35.500**	**46.017**	**45.543**
Premielasten werknemer / ondernemer	*1.385*	*0*	*0*
wv pensioen / VUT	1.385	0	0
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		0	0
Aftrekposten IB-ondernemer		*12.703*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		5.423	
Belastbaar inkomen (box 1)	**34.115**	**33.314**	**45.543**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*9.147*	*8.792*	*14.212*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	13.238	12.902	18.038
wv algemene heffingskorting	-1.871	-1.890	-1.606
wv arbeidskorting	-2.220	-2.220	-2.220
Overige belastingen en toeslagen	*0*	*1.616*	*2.398*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		1.616	2.209
wv zorgtoeslag	0	0	0
wv vennootschapsbelasting			95
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			95
Netto beschikbaar inkomen	**24.968**	**35.610**	**29.407**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		0	0
Netto inkomen (na reserveringen)	**24.968**	**35.610**	**29.407**

3c Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/IB-ondernemer/dga bij gelijke totale bruto kosten zonder reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: 2x Modaal

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	91.286		66.236
Winst		91.286	25.049
Totale bruto arbeidskosten/winst	**91.286**	**91.286**	**91.286**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*20.286*		
wv pensioen / VUT	8.829		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	3.612		
wv werkloosheid (WW)	2.458		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	3.326		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	2.059		
Bruto inkomen box 1	**71.000**	**91.286**	**66.236**
Premielasten werknemer / ondernemer	*3.682*	*0*	*0*
wv pensioen / VUT	3.682	0	0
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		0	0
Aftrekposten IB-ondernemer		*19.041*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		11.761	
Belastbaar inkomen (box 1)	**67.318**	**72.245**	**66.236**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*25.297*	*28.817*	*24.691*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	28.157	30.719	27.594
wv algemene heffingskorting	-1.342	-1.342	-1.342
wv arbeidskorting	-1.518	-559	-1.561
Overige belastingen en toeslagen	*0*	*2.521*	*12.541*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		2.521	2.521
wv zorgtoeslag	0	0	0
wv vennootschapsbelasting			5.010
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			5.010
Netto beschikbaar inkomen	**42.021**	**59.948**	**54.054**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		0	0
Netto inkomen (na reserveringen)	**42.021**	**59.948**	**54.054**

4a Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/IB-ondernemer/dga bij gelijk netto inkomen zonder reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: Wml

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	24.394		21.260
Winst		16.942	0
Totale bruto arbeidskosten/winst	**24.394**	**16.942**	**21.260**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*4.872*		
wv pensioen / VUT	840		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	1.332		
wv werkloosheid (WW)	907		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	1.227		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	566		
Bruto inkomen box 1	**19.522**	**16.942**	**21.260**
Premielasten werknemer / ondernemer	*351*	*0*	*0*
wv pensioen / VUT	351	0	0
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		0	0
Aftrekposten IB-ondernemer		*8.633*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		1.353	
Belastbaar inkomen (box 1)	**19.171**	**8.309**	**21.260**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*2.632*	*0*	*3.449*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	6.997	3.033	7.839
wv algemene heffingskorting	-2.203	-2.203	-2.170
wv arbeidskorting	-2.163	-1.724	-2.220
Overige belastingen en toeslagen	*-942*	*-539*	*330*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		403	1.031
wv zorgtoeslag	-942	-942	-701
wv vennootschapsbelasting			0
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			0
Netto beschikbaar inkomen	**17.481**	**17.481**	**17.481**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		0	0
Netto inkomen (na reserveringen)	**17.481**	**17.481**	**17.481**

4b Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/IB-ondernemer/dga bij gelijk netto inkomen zonder reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: Modaal

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	46.017		37.370
Winst		26.404	0
Totale bruto arbeidskosten/winst	**46.017**	**26.404**	**37.370**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*10.517*		
wv pensioen / VUT	3.320		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	2.371		
wv werkloosheid (WW)	1.614		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	2.183		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	1.030		
Bruto inkomen box 1	**35.500**	**26.404**	**37.370**
Premielasten werknemer / ondernemer	*1.385*	*0*	*0*
wv pensioen / VUT	1.385	0	0
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		0	0
Aftrekposten IB-ondernemer		*9.957*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		2.677	
Belastbaar inkomen (box 1)	**34.115**	**16.447**	**37.370**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*9.147*	*1.580*	*10.589*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	13.238	6.003	14.605
wv algemene heffingskorting	-1.871	-2.203	-1.796
wv arbeidskorting	-2.220	-2.220	-2.220
Overige belastingen en toeslagen	*0*	*-144*	*1.812*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		798	1.812
wv zorgtoeslag	0	-942	0
wv vennootschapsbelasting			0
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			0
Netto beschikbaar inkomen	**24.968**	**24.968**	**24.968**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		0	0
Netto inkomen (na reserveringen)	**24.968**	**24.968**	**24.968**

4c Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/IB-ondernemer/dga bij gelijk netto inkomen zonder reserveringen voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en aanvullend pensioen.

Variant: 2x Modaal

	Werknemer (loon)	**IB-ondernemer (winst)**	**Dga (gebruikelijk loon/winst)**
Arbeidskosten	91.286		56.796
Winst		57.674	12.044
Totale bruto arbeidskosten/winst	**91.286**	**57.674**	**68.840**
Totaal werkgeverslasten (premies)	*20.286*		
wv pensioen / VUT	8.829		
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	3.612		
wv werkloosheid (WW)	2.458		
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	3.326		
wv reservering/verzekering loondoorbetaling bij ziekte	2.059		
Bruto inkomen box 1	**71.000**	**57.674**	**56.796**
Premielasten werknemer / ondernemer	*3.682*	*0*	*0*
wv pensioen / VUT	3.682	0	0
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		0	0
Aftrekposten IB-ondernemer		*14.335*	
wv zelfstandigenaftrek		7.280	
wv mkb-winstvrijstelling		7.055	
Belastbaar inkomen (box 1)	**67.318**	**43.339**	**56.796**
Inkomstenbelasting en vv-premies	*25.297*	*13.551*	*19.480*
wv bruto heffing belasting en vv-premies	28.157	17.112	22.764
wv algemene heffingskorting	-1.342	-1.657	-1.345
wv arbeidskorting	-1.518	-1.904	-1.939
Overige belastingen en toeslagen	*0*	*2.102*	*7.338*
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		2.102	2.521
wv zorgtoeslag	0	0	0
wv vennootschapsbelasting			2.409
wv aanmerkelijk belang-heffing (box 2)			2.409
Netto beschikbaar inkomen	**42.021**	**42.021**	**42.021**
netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		0	0
Netto inkomen (na reserveringen)	**42.021**	**42.021**	**42.021**

Bijlage 5: Literatuur

Acs, Z. en D. Audretsch (2005). Entrepreneurship, innovation and technological change. *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, vol. 1(5): 1-65.

Ariely, D. (2010). *Predictably Irrational; The Hidden Forces that Shape Our Decisions*. New York: HarperCollins Publishers.

Arum, R. en W. Müller (2004). The Reemergence of Self-employment: Comparative Findings and Empirical Propositions in: Arum, R. and W. Müller (red), *The Reemergence of Self-employment: A Comparative Study of Self-employment Dynamics and Social Inequality*. New Haven: Princeton University Press.

Barr, N. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank; Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford: Oxford University Press.

Beer, P. de (2007). How individualized are the Dutch? *Current sociology*, vol. 55(3): 389-413.

Berden, C., Dosker, R., Risseeuw, P. en D. Willebrands (2010). *Markt en Hiërarchie Kosten en baten van het zzp-schap*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Berkhout, P.H.G. (2010). *Zzp'ers in de bouw.* Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.

Berkhout, E., Bisschop, P. en M. Volkerink (2014). *Grensoverschrijdend aanbod van personeel. Verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001-2011.* Amsterdam: SEO economisch onderzoek.

Blanchflower, D. G. (2000). Self-employment in OECD countries. *Labour Economics*, vol. 7(5): 471-505.

Bosch, N. (2011). Succes of self-employment. In Corvers, Euwals en de Grip (red), *Labour Market Flexibility in the Netherlands*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB) in samenwerking met Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Bosch, N., Roelofs, G., Vuuren, D. van, en M. Wilkens (2012). *De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Bosch, N., Breurken, R. en S. Hochguertel (2013). Persoonlijkheidskenmerken van zelfstandigen, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 98(4666): 483-85.

Bouma, S. en B. Frouws (2011). *Gebruik van de overeenkomst van opdracht.* Zoetermeer: Research voor Beleid. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Brown, S., Dietrich, M., Nunez, A. en K. Taylor (2011). Self-employment and attitudes toward risk: timing and observed heterogeneity. *Journal of Economic Psychology*, vol. 32(2): 425-33.

Brummelkamp, G., Ruig, L. de, en W. Roozendaal (2014). *Prikkels en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven.* Zoetermeer: Panteia. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Cardia, F. en M. van Praag (2007). Onderwijs en ondernemerschap in Nederland. *Entrepreneurship Update nummer 4*. Amsterdam: Amsterdam Center for Entrepreneurship (ACE).

CBS (2014). *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp'ers in Nederland.* Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2015). *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp'ers in Nederland. Aanvulling IBO tabellenset.* Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS Statline, Zelfstandigen zonder personeel; persoonskenmerken 1996-2014, http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80150NED.

Coase, R.H. (1937). The nature of the firm. *Economica,* vol. 7(16): 386-405.

Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013). Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport.

CPB (2010). *Centraal Economisch Plan 2010*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2011). *Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders?* Policy Brief 2011/14. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2012). *Loonongelijkheid in Nederland stijgt.* Policy brief 2012/06. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2013). *Gevolgen voor de Wet Werk en Zekerheid voor werkgelegenheid.* Den Haag: Centraal Planbureau. Uitgevoerd op verzoek van het ministerie van SZW.

CPB (2014). *The Dutch labour market during the Great Recession.* Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2015). *Position paper t.b.v. IBO Zelfstandigen zonder personeel.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Cuelenaere, B., Zwinkels, W.S. en A.A. Oostveen (2014). *Praktijk en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW*. AStri Beleidsonderzoek en advies. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Dekker, F. en M. Stavenuiter (2013). De groei van het zzp-schap, in: Dekker, F (red) (2013). *En toen waren er zzp'ers.* Den Haag.

Dekker, R. en L. Kösters (2010). Zzp'ers in Nederland: de baanzekerheid voorbij? *Sociaaleconomische Trends*, vol. 4/2010: 7-14.

Dekker, R., L. Kösters en R. de Vries (2013). Starten, doorgaan en stoppen: zzp-dynamiek in beeld, in: Dekker, F (red) (2013). *En toen waren er zzp'ers.* Den Haag.

Dol, K., Boumeester, H. en G. Mariën (2014). *De positie van flexwerkers en zzp'ers op de woningmarkt.* Delft: OTB. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Donders, J. en R. Gradus (2013). *Toegang tot de publieke sector*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Dosker, R., Risseeuw, P. Willebrands, D. en C. Berden (2011). Het verschil dat de zzp'er maakt. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 27(3): 306-317.

Echtelt, P. van (2012). Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in internationaal perspectief. In: M. Versantvoort en P. van Echtelt (red), *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (p. 84-104). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ende, M. van der, Chotkowski, M., Lijn, N. van der en V. Thio (2011). *Bbz 2004: uit het startblok.* Rotterdam: Ecorys. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Es, F. van, en D. van Vuuren (2010). Een decompositie van de groei van het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking. *TPEdigitaal*, vol. 4(3): 126-148.

Fritsch, M. en P. Mueller (2004). The Effects of New Business Formation on Regional Development over Time. *Regional Studies,* vol. 38: 961-975.

Goudswaard, K.P., Beetsma, R.M.W.J., Nijman, Th.E., en P. Schnabel (2010). *Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen.* Rapport van de Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen.

Groot, I. en A. Houkes (2008). *Zelfstandig uit de bijstand. De kosten en baten van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen.* Amsterdam: SEO. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Hartog, J., Praag, M. van, en J. van der Sluis (2010). If you are so smart, why aren't you an entrepreneur? Returns to cognitive and social ability: Entrepreneurs versus employees. Journal of Economics & Management Strategy, vol. 19(4): 947-989.

Hochguertel, S. en M. Ejrnaes (2013). Zelfstandigen en sociale verzekeringen. *Economisch Statistische Berichten*, vol. 98(4652): 52-55.

Hoevenagel, R., Vries, N. de, en P. Vroonhof (2015). *Arbeidsmarktpositie van zzp'ers; Zzp-panel: resultaten eerste meting 2014*. Zoetermeer: Panteia.

Jager, W. de (2012). *Risicobewustzijn arbeidsongeschiktheid onder zelfstandigen*. Myler Research.

Jong, P. de, Meyenfeldt, L. von, en A. Tsiachristas (2009). *Evaluatie einde WAZ*. Den Haag: APE. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Jong, P. de, Gielen, M. en V. Haanstra-Veldhuis (2014). *Verzekeringsgraad kleine werkgevers*. Den Haag: APE. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Josten, E., Vlasblom, J.D. en C. Vrooman (2014). *Bevrijd of beklemd? Werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp'ers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Londen: Penguin Books.

Knoef, M.G., Goudswaard, K.P., Caminada, K. en J. Been (2013). Pensioeninkomens in de toekomst. *Economisch Statistische Berichten*, vol. 98(4674/4675): 734-737.

Koster, S. en N. de Vries (2011). *The networks of the solo self-employed and their success*. Zoetermeer: EIM.

Kösters, L., Smits, W. en R. de Vries (2013). De ene zzp'er is de andere niet. In: *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*, CBS/TNO, 139 - 153.

Kösters, L., en M. Souren (2014). De toename van zzp'ers in Europees perspectief. *Economische Statistische Berichten*, vol. 99(4683): 247-249.

Kwaak, T. (2011). *Arbeidsproductiviteitstrends in klein-, midden- en grootbedrijf 1995-2015. Een meso-economische benadering*. Zoetermeer: EIM.

Lerner, J. (2009). *Boulevard of Broken Dreams. Why Public Efforts to Boost Entrepreneur-ship and Venture Capital Have Failed and What to Do About It.* Princeton University Press: Princeton.

Mateboer M., Erkens, J. Muller, H. en H. Langenberg (2014). *Inkomen en kenmerken van zelfstandigen zonder personeel.* Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Mevissen, J., Heuts, L., Leenden H. van, en N. van den Berg (2012). *Aan de slag als zzp'er; Onderzoek naar de kansen van zzp-schap voor drie doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt.* Amsterdam: Regioplan.

Mevissen, J., Heuts, L., Leenden H. van, en N. van den Berg (2013). *Grote dynamiek in kleinschalig ondernemerschap. De kansen van zzp-schap, in het bijzonder voor doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt.* Amsterdam: Regioplan.

Ministerie van Financiën (2014). *Miljoenennota 2015*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). *Pensioen van zelfstandigen; Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken, in samenwerking met het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken.

Mirrlees, J.A. (1971). An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation. *Review of Economic Studies,* vol. 38: 175-208.

Mooij, M. de, Dill, A., Geerdinck, M. en E. Vieveen, (2012). *Witte vlek op pensioengebied 2010.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Mueller, P., Stel, A. van, en D.J. Storey (2006). *The effects of new firm formation on regional development over time: The case of Great Britain*. Scales Research Reports, No. H200618. Zoetermeer: EIM.

OESO (2004). *Employment outlook.* Parijs: OESO.

OESO (2007). *Minimum Wages, Minimum Labour Costs And The Tax Treatment Of Low-Wage Employment.* OECD Social, Employment And Migration Working Papers No. 46.

OESO (2012). *Economic Surveys: NETHERLANDS 2012*. Parijs: OESO.

OESO (2014a). *Economic Surveys NETHERLANDS*. Parijs: OESO.

OESO (2014b). *Employment Outlook 2014*. Parijs: OESO.

Okun, A.M. (1975). *Equality and Efficiency; The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press.

Parker, S. en C.M. van Praag (2006). Schooling, Capital Constraints and Entrepreneurial Performance: The Endogenous Triangle. *Journal of Business and Economic Statistic,* vol. 24(4): 416- 431.

Praag, M. van en P. Versloot (2008). *The economic benefits and costs of entrepeneurship: A review of the research*. Foundations and Trends in Entrepeneurship, vol. 4(2): 65-154.

Praag, M., Witteloostuijn, A. van, en J. van der Sluis (2009). *Returns for entrepreneurs versus employees: The effect of education and personal control*. TI Discussion Paper TI 2009-111/3.

Regioplan Beleidsonderzoek (2009). *Zzp'ers en hun marktpositie. Onderzoek naar de mate waarin zzp'ers investeren en ondersteuning (kunnen) krijgen bij het vergroten en behouden van hun marktpositie.* Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

Rijksuniversiteit Groningen en Verbond van Verzekeraars (2014). *Werk maken van een nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen*. Groningen: Universitair Medisch Centrum Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.

ROA en CPB (2011). *Labour Market Flexibility in the Netherlands*. Den Haag: Centraal Planbureau

Sakkers, J. (2010). *Samenwerken met collega-ondernemers*. Noordbeemster: ZZP Barometer.

SCP (2005). *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid.* Notitie op verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

SCP en CBS (2014). *Armoedesignalement 2014.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek.

SEO Economisch Onderzoek (2009). *Zelfstandig uit de WW. Evaluatie van de startersregeling in de WW*. Rapport in opdracht van het ministerie van SZW.

SER (2010). *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*. Advies 10/04. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics*, vol. 33(2): 141-149.

Stam, E., Bosma, N., Witteloostuin, A. van, Jong, J.P.J. de, Bogaert, S, Edwards, N. en F. Jaspers (2012). *Ambitious Entrepreneurship: A Review of the academic literature and new directions for public policy.* Den Haag: AWT.

Stam, E. (2013). De Nederlandse Ondernemerschap paradox. *TPEdigitaal*, vol. 7(4): 21-40.

Stel, A. van, Wennekers, S. en G. Scholman (2014). *Solo self-employed versus employer entrepreneurs: determinants and macro-economic effects in OECD-countries*. Zoetermeer: Panteia.

Studiecommissie belastingstelsel (2010). *Continuiteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel.*

Thurik, A.R., Carree, M.A., Stel, A. van, en D.B. Audretsch (2007). *Does self-employment reduce unemployment?* Jena Economic Research Papers 2007-089.

TNO (2013). *Vergelijking van de arbeidsomstandigheden en inzetbaarheid van zzp'ers en werknemers 2012*. Hoofddorp: TNO. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

UWV (2012). *Vacatures in Nederland 2011*. De vacaturemarkt en personeelswerving in beeld. Amsterdam: UWV.

UWV (2014a). *Vacatures in Nederland 2013*. De vacaturemarkt en personeelswerving in beeld. Amsterdam: UWV.

UWV (2014b). *Opkomst zzp'ers*. Inbreng UWV voor interdepartementaal beleidsonderzoek. Amsterdam: UWV.

Verbond van Verzekeraars (2007). *De rationele ondernemer. Motieven van zelfstandig ondernemers en dga's om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid*. Den Haag: Verbond van Verzekeraars, Centrum voor Verzekeringsstatistiek.

Verbond van Verzekeraars (2014). *Maximale toegang voor zelfstandigen*. Discussiepaper. Den Haag: Verbond van Verzekeraars.

Vlasblom, J.D. en E. Josten (2013). *Een onzeker perspectief: vooruitzichten van tijdelijke werknemers. Eerste resultaten uit het Arbeidsaanbodpanel, najaar 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vries, N.E. de, en P.J.M. Vroonhof (2010). *Stand van Zaken Zonder Personeel*. *Structurele karakterschets van zzp'ers: resultaten zzp-panel meting I, voorjaar 2010.* Zoetermeer: EIM.

Vries, N.E. de, en P.J.M. Vroonhof (2011). *Ondernemen voor de toekomst. Innovatie en pensioenen van zzp'ers: resultaten zzp-panel meting II, najaar 2010*. Zoetermeer: EIM.

Vries, N.E. de, Liebregts, W. en P.J.M. Vroonhof (2011). *Zelfbewust een Zelfstandige Positie. Economische zelfstandigheid van zzp'ers: resultaten zzp-panel meting I van 2011*. Zoetermeer: EIM.

Vries, N.E. de, en B. van der Linden (2014). *Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen van zzp'ers. Resultaten zzp-panel meting II van 2013*. Zoetermeer: EIM.

Vroonhof, P., Verhoeven, W., en M. Folkeringa (2005). *Ondernemen makkelijker én leuker?* Zoetermeer: EIM. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

Vroonhof, P., Tissing, H., Swaters, M., Bruins, A. en E. Davelaar (2008). *Zelfstandigen zonder personeel.* Zoetermeer: EIM/ Bureau Bartels. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Vroonhof, P.J.M. en N. de Vries (2015). *Rise and shine? De opkomst en de sociaaleconomische positie van zzp'ers in de Nederlandse economie*. Zoetermeer: Panteia. Position paper Panteia ten behoeve van IBO werkgroep zzp.

Vuuren, D. van (2012). *De fiscale behandeling van zelfstandigen, een kritische blik.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Wilthagen, T. (2013). De balans opgemaakt: zelfstandigen zonder of met perspectief? In: Dekker, F. (red) (2013). *En toen waren er zzp'ers.* Den Haag.

Zandvliet, K., Gravesteijn, J., Tanis, O., Dekker, R., en D. Skugor (2013). *ZZP tussen werknemer en ondernemer*. Rotterdam: SEOR. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.